

# **Implementoitu strategia kunnan toiminnan ohjaajana**

Tapaustutkimus Hämeenlinnan kaupungin strategian toimeenpanosta

Susanna Kivinen

Pro gradu -tutkielma

Kunta- ja aluejohtaminen

Marraskuu 2017

## Tiivistelmä

Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu, Kunta- ja aluejohtamisen koulutusohjelma

Tekijä:	Susanna Kivinen
Tutkimuksen nimi:	Implementoitu strategia kunnan toiminnan ohjaajana Tapaustutkimus Hämeenlinnan kaupungin strategian toimeenpanosta
Pro gradu -tutkielma	113 sivua + 3 liitesivua
Aika	Marraskuu 2017
Ohjaaja:	Professori Arto Haveri
Avainsanat:	kunta, johtaminen, strategia, toimintaympäristö, implementaatio, osallistuminen

Strategia on kunnan johtamisen ja tulevaisuuden suunnittelun ja rakentamisen työväline, joka uudistetaan noin 4–6 vuoden välein. Strategiaan sisällytetään määritelmät ja tavoiteasetanta siitä, minkälaiseksi kunta haluaa tulevaisuudessa päästä. Strategia jalkautetaan osaksi kunnan toimintaan niin, että se saadaan vaikuttamaan jokaisen organisaatiossa työskentelevän yksilön työtehtäviin. Tässä tutkielmassa tarkastellaan strategiaprosessia implementaation näkökulmasta. Implementaation näkökulmaa tarkennetaan luomalla myös katsaus strategian ja implementaation vaativaan yhteyteen. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys rakentuu kahdesta pääalueesta, jotka ovat strategia ja implementaatio. Strategiaa tarkastellaan niin strategian käsitteen, strategiaproessin, kehittymisen näkökulman kuin strategiakuilun kautta. Implementaatiota taas tutkitaan jalkauttamisen prosessin, toimintapolitiikan kuin haasteiden kautta. Lisäksi implementaatiota lähestytään erilaisten työvälineiden ja strategisen johtamisen kautta.

Tutkimus on muodoltaan kvalitatiivinen tutkimus, jonka laadullinen aineisto on hankittu tekemällä teema-haastatteluja. Tutkimuskuntana toimii Hämeenlinnan kaupunki. Hämeenlinnan kaupunki valikoitui tutkimuskaupungiksi sen strategian aktiivisen otteen vuoksi. Hämeenlinnassa strategian suhteen on jo useamman vuoden ajan tehty aktiivista työtä niin suunnittelussa kuin toteutuksessa. Tutkimukseen haastateltiin yhdeksää toimijaa Hämeenlinnasta, ja heistä suurin osa edusti kaupungin viranhaltijoita (7) ja muutama luottamushenkilöitä (2). Sisällönanalyysi on tehtyä alkuperäisen suunnitelman mukaan teoriaohjautuvasti.

Tutkimuksessa hahmottuu ymmärrettävä kokonaisuus siitä, miten strategia- ja implementaatioprosessin pitää korreloida toisiaan jo strategiaproessin aikana. Tavoiteasetannalla ja seurannalla on merkittävä rooli siinä, että jalkautus saadaan käyntiin. Strategian toimeenpano on strategian haastavin osuus, sillä monesti varsinaiseen strategiaproessiin painostetaan jo niin paljon, että toimeenpano unohtuu taka-alalle. Toimeenpanossa merkittäviksi tekijöiksi muodostuvat osallistuminen, motivaatio, sitoutuneisuus, seuraaminen sekä ohjelmat ja suunnitelmat. Hämeenlinnassa strategian toimeenpano on toteutettu hankepohjaisesti niin, että merkittävimmät hankkeet on luotu omiksi kokonaisuuksiksi. Tämän lisäksi strategiaa jalkautetaan myös palvelusuunnitelmaan ja -sopimuksiin. Tärkeintä toimeenpanossa ovat prosessiin osallistuva henkilöstö, lyhyt matka johdosta asiakasrajapintaan sekä tavoitteiden seuraaminen. Jalkauttaminen tapahtuu perinteisimmin ylhäältä kuntajohdosta kohti asiakasrajapintaa. Ei kuitenkaan ole pois suljettua, etteikö jalkauttaminen voisi tapahtua alhaalta ylöspäin. Tällöin strategia muodostuisi vahvan suunnitelmallisuuden sijaan vähitellen tekemisen kautta.

## Sisällys

1	JOHDANTO .....	1
1.1	Tutkimusstrategiasta tavoitteeseen .....	2
1.2	Tutkimusvalinnat.....	4
1.3	Tutkimuksen toteutus.....	5
1.4	Käsitteistöstä aiheen avautumiseen .....	8
1.5	Tutkielman rakenne .....	10
2	STRATEGIA KUNNAN TOIMINNAN OHJAAJANA.....	12
2.1	Strategia toiminnan suuntaajana .....	12
2.1.1	Kuntastrategian tarpeesta strategiseen työskentelyyn.....	13
2.1.2	Strategiaprosessi .....	18
2.1.3	Kuntaorganisaatio strategian tekijänä .....	20
2.2	Strategian perusta .....	23
2.2.1	Strategian ja toimeenpanon välinen kuilu.....	28
2.3	Osaaminen strategisena oppimisprosessina .....	31
2.3.1	Strategia-ajattelun ja -prosessin uudistuminen osana kyvykkyyšnäkökulmaa .....	32
2.3.2	Strategia- ja toimeenpanoprosessin kehittäminen seurannan ja arvioinnin kautta .....	34
3	IMPLEMENTAATIO – STRATEGIAN JOHTAMINEN KÄYTÄNTÖÖN.....	36
3.1	Strategian jalkauttaminen .....	36
3.1.1	Implementaatio prosessina .....	39
3.1.2	Toimintapoliittiset lähestymistavat.....	42
3.1.3	Implementaation haasteet.....	44
3.2	Johtamisjärjestelmä ja työkalut implementaation tukena.....	46
3.2.1	Strateginen johtaminen työkaluna .....	48
4	HÄMEENLINNA – KAUPUNKI KANTA-HÄMEEN SYDÄMESSÄ.....	54
4.1	Hämeenlinna.....	54
4.1.1	Hämeenlinnan kaupungin organisaatorakenne.....	55
4.2	Toimeenpanon tekijöitä tunnistamassa Hämeenlinnan strategiaproessin kautta.....	56

5	STRATEGIA TOIMINNAN KESKIÖSSÄ HÄMEENLINNASSA.....	57
5.1	Hämeenlinnan strategia.....	57
5.2	Elinvoimainen strategia suunnitelmallisen toimimisen punaisena lankana .....	59
5.2.1	Osallistava strategiaprosessi.....	61
5.2.2	Strateginen toiminta kaupungissa .....	63
5.2.3	Strateginen johtaminen strategian merkittävänä toimeenpanijana .....	65
5.3	Jalkautuuko strategia itsestään? .....	67
5.3.1	Toimeenpanoprosessi.....	69
5.3.2	Työvälineet toimeenpanon tukena .....	71
5.3.3	Toimeenpanon ja strategian välinen yhteys .....	75
5.3.4	Strategian haasteet ja seuranta .....	78
5.4	Kehittyvä ja oppiva strategia .....	83
5.4.1	Oppiva ja osallistava strategiaprosessi .....	85
5.4.2	Kehittyvä strategia.....	87
5.5	Pohdinta – Hämeenlinnan strategiaprosessi tiivistettynä.....	89
6	JOHTOPÄÄTÖKSET JA LOPPUYHTEENVETO .....	92
	LÄHTEET.....	97

# 1 JOHDANTO

*Miksi strategiaa tarvitaan? Miten strategia näyttäytyy kunnissa? Miten sen toimeenpano varmistetaan? Miten tavoitteet realisoidaan toimeenpanossa? Miten strategia todellisuudessa jalkautetaan johdolta läpi organisaation?* Viimeaikaiset uutisoinnit kertovat kuntien strategiatietämyksen ja -tuntemuksen olevan haastavassa tilanteessa. Strategiat ovat huonosti tiedossa, jolloin strategian toimeenpanossa onnistuminen on huonoissa kantimissa. (Vrt. Maury 2016.) Parhaimmillaan strategiat ovat kunnan toiminnan ohjenuoria ja näkyvät arkipäivän toiminnassa ja kunnan päätöksenteossa. Kuntien toimintaympäristöä värittävät kuntalaisten tavoitteet ja kuntien lakisääteiset tehtävät sekä poliittiset tavoitteet. Näitä tarpeita täyttääkseen ja arvioidakseen kunnat luovat strategioita ohjaamaan toimintaa tuleville vuosille. Niitä ohjataan erilaisilla toteuttamisohjelmilla, jotka ovat joko toimialakohtaisia tai poikkihallinnollisia kulkien läpi organisaatorajojen. Strategisesti johdettuna kunta pystyy ennakoimaan tulevaisuutta sekä varautumaan myös negatiivisiin muutoksiin etukäteen. (Sotarauta & Laakso 2000, 41–55.) Kuntastrategian toteuttamisessa käytetään lyhyempiä toimintasuunnitelmia ja -ohjelmia. Nykyisin suositaankin vain yhtä isoa kokonaisuutta rakentavaa strategiaa, jota ohje-  
nuorana käyttäen yksiköt voivat luoda omia toimintasuunnitelmiaan. (Pauni 2013, 7–10.)

Kunnan johtamisjärjestelmä on kaksinapainen, ja siinä päättäntävaltaa ylläpitää poliittinen johto sekä viranhaltijajohto. Strategiatyössä poliittinen johto suunnittelee ja päättää strategiakärjet ja virkamiesjohto toteuttaa käytännön strategiatoimet. Implementoimisella yleisesti tarkoitetaan asian tai tekemisen toimeenpanoa, käyttöönottamista tai toteuttamista. Strateginen johtaminen on ensisijaisesti kuntajohtajan ja johtavien viranhaltijoiden vastuulla. Parhaimmillaan strategian implementaation tulisi kuitenkin valua niin alhaalta asiakasrajapinnasta ylös kuin ylhäältä alas. Strategian myötä luodut tavoitteet pitäisi vierittää kuntakentälle muokkaamaan henkilöstön työtehtäviä ja työn päämääriä. Tehokkaalla implementoinnilla eli strategian jalkauttamisella voidaan varmistaa myös johdon ulkopuolisen henkilöstön sitoutuminen strategiaan. Implementoinnin kautta rakentuu valmius tehdä strategian vaatimia muutoksia haastavassakin tilanteessa. (Sotarauta & Laakso 2000, 41–55.)

Kunnat toteuttavat tulevaisuuteen katsovan kuntastrategian noin viiden vuoden välein. Loppusyksyllä 2014 hallitus antoi esityksen uudesta kuntalaista, joka voimaan tullessaan muutti kuntastrategian merkitykseltään kunnan lakisääteiseksi tehtäväksi ja osaksi kunnan johtamisjärjestelmää. (VM 2014, 111.) Strategia on haastava työväline, sillä se vaatii halua onnistua niin strategian luonnissa kuin sen implementoinnissa. Pahimmillaan kuntastrategia voi jäädä kunnan mainoslehtisen tasolle, jolloin sillä ei ole todellista valtaa

kehittämisessä eikä sen muutokseen ohjaavia tavoitteita jalkauteta. Tällöin strategia jää käytännössä merkityksettömäksi asiakirjaksi. Toisaalta kunnat ovat haastavan tilanteen edessä, jossa strategista tulevaisuutta suunnitellaan tietämättä tarkemmin, millainen kunta on rakenteeltaan ja palveluiltaan sosiaali- ja terveyspalveluiden ja maakunta uudistuksen jälkeen. Pelkkä strategia ja sen toteuttamissuunnitelma eivät pelkästään riitä, sillä suunnitelmat eivät jalkaudu paperilta käytäntöön itsestään.

## 1.1 Tutkimusstrategiasta tavoitteeseen

*Tutkimus keskittyy rakentamaan tarkempaa ymmärrystä kuntien strategiaprosessista. Teoreettinen viitekehys kuvaa samalla myös tulevaisuuteen suuntautuvaa johtamisstrategiaa, koska strateginen kehittäminen ohjaa toimintaa vuosia eteenpäin. Tutkimuksessa analysoidaan ja reflektoidaan Hämeenlinnan kuntastrategian strategia- ja implementaatioprosessia sekä tunnistetaan sille ominaisia piirteitä.*

Pro gradu -tutkielman tapaustutkimuskunnaksi valitsin Kanta-Hämeessä sijaitsevan Hämeenlinnan kaupungin. Helsingin ja Tampereen välillä sijaitsevassa Hämeenlinnassa asuu noin 68 000 asukasta. Kaupunkistrategia, joka ohjaa Hämeenlinnan toimintaa, on tehty vuosille 2014–2020. Kaupunkistrategiaa tarkennetaan yksityiskohtaisemmilla poikkihallinnollisilla ohjelmilla. (Hämeenlinna 2017a.) Strategia on vielä tuore, mutta toimeenpanoa on ehditty tehdä jo muutaman vuoden ajan. Tämä mahdollistaa sen, että myös toimeenpanoa voidaan tarkastella todellisten toimenpiteiden osalta eikä keskittyä pelkästään sen suunnitelmiin.

Tutkimusta määrittäväksi tutkimusongelmaksi muodostuu seuraava:

### Pääongelma

Minkälaiset tekijät strategia- ja implementaatioprosessissa johtavat implementaation toteutumiseen?

### Alaongelma

Minkälaisen kokonaisuuden Hämeenlinnan strategia- ja implementaatioprosessi muodostaa?

Miten vanhojen strategioiden toimeenpano on vaikuttanut nykyisen strategian toimeenpanoprosessiin?

Minkälainen yhteys tarvitaan strategian ja implementaation välille?

Kuntalain kokonaisuudistuksessa kuntastrategia määriteltiin osaksi kuntalakia, joten kaikki kunnat ovat velvollisia luomaan ja toteuttamaan toimintaa ohjaavan kuntastrategian. Kuntastrategian tarkoituksena on toimia ennen kaikkea valtuuston välineenä kunnan toiminnan johtamisessa. Siinä määriteltäisiin tavoitteisiin kunnan tulisi sitoutua niin toiminnallisesti kuin poliittisesti. Strategian tavoitteena on mahdollistaa kuntien uudistuminen niin rakenteellisesti kuin toiminnallisesti sekä tukea kuntia selviämään muuttuvan toimintaympäristön luomista tulevaisuuden haasteista. (VM 2014, 111.)

Teoreettisen viitekehyksen tarkoitus on tuottaa tutkimukselle soveltuvat näkökulmat ja rakentaa sen myötä toimiva punainen lanka tutkimukseen. Sen tavoitteena on luoda yhteys näkökulmien ja tutkimuskysymysten välille. Tutkielman teoreettinen viitekehys keskittyy kuntastrategian strategiaproessin sekä implementaation ymmärtämiseen ja selvittämiseen. Varsinainen viitekehys rakentuu kahdesta osiosta: kuntastrategiasta, strategian implementaatiosta ja toimeenpanon sisäisistä tekijöistä. Viitekehyksen alussa käsitelen yleisellä tasolla kuntastrategiaa, kuntastrategian luomista ja strategiaproessia. Strategian implementaation eli toimeenpanon luotettava tarkastelu vaatii myös strategiaproessin ymmärtämistä. Viitekehyksen perustasta nousevat esille strategiatutkimuksen rationaalinen sekä strategia käytäntönä -tutkimussuuntaukset, jotka käsittelevät niin strategian luomista kuin toimeenpanoa eri näkökulmista. Tämän näkökulman ymmärtäminen on merkityksellistä, sillä strategiaproessit ovat kokonaisuuksia, jotka perustuvat tarkasti tai löyhästi eri tutkimussuuntauksiin. Nämä kaksi edustavat ääripäitä strategiaproessin ymmärtämisessä, minkä vuoksi niiden tarkempi tarkastelu valikoitui tutkimukseen. Toisessa osiossa käsitellään implementaatioteorioiden välisiä jännitteitä, toimeenpanon prosessia sekä strategian ja toimeenpanon välistä kuilua. Implementaatioteorioiden avulla rakentuvaa näkemystä toimeenpanosta tarkennetaan keskittymällä toimeenpanon sisäisiin tekijöihin, kuten työkaluihin, johtamiseen ja organisaatiokulttuuriin.

Strategiatyötä ja -prosessia on tutkittu laajasti yksityisorganisaatioiden kannalla. Usein varsinainen toimeenpano jää kirjallisuudessa osittain taustalle, ja siihen keskitytään lähinnä strategian luomisen sivujuonteena ja strategisen johtamisen kautta. Whittington (2006) keskittyy koko strategiaproessiin, jossa strategiaproessi käsitetään jo käytännön toteutuksena strategisten toimintamallien ja strategiakäytännön kautta eikä toimeenpanoa erikseen eroteta strategian luomisesta. Sihvonen (2009) esittelee väitöskirjassaan implementaatioteorian, joka perustuu poliittishallinnolliseen vuorovaikutukseen ja muodostaa täysin oman toiminnon strategian muodostamisen rinnalle. Balogun, Jacobs, Jarzabkowski, Mantere & Vaara (2014.) ovat muodostaneet strategiaproessin kuvauksen yhteenvedon useiden tutkimussuuntien perusteella nos-

taen keskiöön Whittingtonin strategy as a practise -mallin, jota tarkennetaan vielä diskursiiviseen näkökulmaan viestinnän ja toimintamallien kautta. Kamensky (2006, 19) määrittelee strategian toimintamallien ja tavoitteiden tietoiseksi valinnaksi, joka sisältää niin suuntaviivat kuin toimintalinjat. Kaplanin ja Nortonin (2002, 8–9) kehittämä balanced scorecard -mittaristo edustaa strategian toimeenpanon hahmottamista työkalun avulla ja sitä, miten strategia viedään tehokkaasti osaksi jokaista työtehtävää niin johdon kuin työntekijöiden osalta. Oiva (2007) keskittyy väitöskirjassaan tutkimaan organisaation valmiuksia ja kyvykkyyttä strategian toimeenpanoon. Hän nostaa kyvykkyydet toimeenpanosuunnitelman perustaksi, jolloin toimeenpano toteutetaan johtamalla näitä kyvykkyyksiä. Mantere, Aaltonen, Ikävalko, Hämäläinen & Teikari (2006) ovat keskittyneet strategiaprosessin tutkimiseen niin laadinnan kuin toimeenpanon osalta. He nostavat myös pohdinnan alle strategioiden laatijoiden ja toteuttajien välisen kuilun.

## 1.2 Tutkimusvalinnat

Aihealueena strategian implementoiminen on haastava. Sitä käsitellään teoriakirjallisuudessa hyvin eri tavoin. Osittain se nähdään osana prosessia ja vain ylemmän johdon strategisena ajatteluna. Toisissa näkökulmissa se on enemmänkin keskijohdon toimintatapa, jota ylempi johto vain vahvistaa. Eroavaisuutta löytyy myös siitä, käsitetäänkö strategian toimeenpano osana strategiaprosessia vai erotetaan se kokonaan omaksi toimintatavaksi. Tutkimuksen tarkoituksena ei ole arvioida implementaation onnistumista vaan tunnistaa implementaation tapahtumiseen johtaneita tekijöitä, toimintoja ja kehittymistä.

Tutkielman aiheen rajaaminen on tärkeä vaihe, koska tutkimustyötään aloittava tutkija sekoittaa usein tutkimukselliset ongelmat ja arjen sosiaaliset ongelmat toisiinsa ja näistä muodostuu helposti liian laajoja tutkimusongelmia. Aihetta rajattaessa tulee huomioida käytettävissä olevat resurssit ja vaadittu aikataulu. (Hirsjärvi & Hurme 2001, 72–78.) Aiheen valinnassa ensimmäisen aihekehikon muodosti kiinnostukseni kuntastrategioihin. Koska pelkän kuntastrategian käsitteleminen muodostaa liian laajan ja haastavasti käsiteltävän alueen, täsmensin aiheeni tarkentumaan strategiaprosessiin ja johtamiseen. Koska kokonaisuutena nämä aihealueet olivat vielä liian monimuotoisia, rajasin aiheen niin, että strategiaprosessia tarkastellaan implementoinnin näkökulmasta. Aiheen rajauksen myötä muodostui myös yllä esitetty tutkimusongelma. Rajauksessa haasteellisinta oli tunnistaa tarvittavan teorian kannalta oleelliset piirteet. Vaikka rajaus olisikin suunniteltu tarkasti, voi liian löyhä teoreettinen aineisto aiheuttaa ongelmia punaisen langan eli kokonaisuuden hallinnassa. Teoriaa ohjaa myös tekijän alustava näkemys aiheesta, ja sen luoma ennako-asetelma saattaa vääristää sisältöä. Väärin valittu teoreettinen aineisto vaikuttaa myös empiirisen tutkimuksen onnistumiseen, jota reflektoidaan teorian kautta.



Toinen aiheen rajautuminen liittyy käytännön ratkaisuihin tutkittavien kuntien määrien suhteen. Tutkijana minua kiinnostaisi tutkia samanaikaisesti useampien eri kuntien strategioiden toimeenpanoa, mutta päädyin kuitenkin kohdistamaan tutkimuksen vain yhteen tutkittavaan kuntaan tulosten saavuttamisen vuoksi. Tämä mahdollistaa Hämeenlinnan strategian toimeenpanoprosessin käyttämisen esimerkkinä, josta voidaan luoda suuntaviivoja yhdessä teoreettisen ymmärryksen kanssa. Strategiaprosessiin ja strategian luomiseen tutkimuksessa viitataan lähinnä niiltä osin kuin se tukee varsinaisen aiheen eli toimeenpanon ymmärtämistä. Pelkkää toimeenpanoa ei kuitenkaan voida tarkastella ymmärtämättä strategiaprosessin kokonaisuuden merkitystä.

### **1.3 Tutkimuksen toteutus**

Tutkimus on muodoltaan kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus. Laadullinen tutkimus perinteisesti määritellään aineistolliseksi tutkimusmenetelmäksi, vaikka sen ei täysin tarvitse ollakaan aineistolähtöistä. Sen perusta rakentuu kuitenkin todellisesta elämästä rakentuvista kuvauksista. Tutkimuksessa aiheesta raapais-taan lähinnä pintaa ja koko ilmiön kuvaaminen kokonaisuudessaan ei ole mahdollista. Kvalitatiivinen tutkimus voi saada useita erilaisia toteutuksen muotoja, sillä erilaiset lähestymistavat, aineistonkeruutavat sekä analyysimenetelmät voivat vaihdella paljon. Keskeistä siinä on tavoittaa mahdollisimman monitahoi-nen kerätty aineisto, jota tarkastellaan yksityiskohtaisesti. Tärkeää on päästä lähelle tutkittavaa kohdetta ja saavuttaa tutkittavien näkemyksiä. Laadullisessa tutkimuksessa teoria voi toimia myös tutkimuksen apuvä-lineenä, jonka avulla tehdään tulkintoja ja päätelmiä kerätystä tutkimusaineistosta. Aineistolähtöisen tutki-muksen pääpaino on aina itse kerätyssä aineistossa. Teoriaakin rakennettaessa tulee kerättävän aineiston aihepiiri toimia lähtökohtana, sillä tutkijan tehtävänä on hallita jatkuvan punaisen langan säilyttäminen sekä aineiston aiheissa pysyminen. Aineiston käsittelyä ohjaavat myös tutkijan omat ennakkokäsitykset sekä perehtyneisyys tutkimusaiheeseen. (Eskola & Suoranta 2000; Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2004, 151–157.)

Tutkimuksessa käytettävä tutkimustyyli on kvalitatiivinen tapaustutkimus, jossa voidaan käyttää useita eri-laisia tutkimusmenetelmiä aineiston keruun ja käsittelyn avuksi. Sen tarkoituksena on avata käsiteltävää tapausta sekä pyrkiä selittämään ja kuvaamaan tapahtuvaa ilmiötä. Jotta tapaustutkimuksen tuotoksia voi-daan yleistää, vaaditaan tutkimukseen teoreettinen viitekehys, jonka käsitteistön varassa kerättyä tietoa voidaan yleistää. (Bamberg, Jokinen & Laine 2007, 1–30.) Omassa tutkimusasetelmassani tapaustutkimuk-sen tyyliksi valikoituu kriittinen tapaus, jossa verrataan valittua teoreettista viitekehystä yhteen valittuun tapaukseen. Valittua tutkimuskohdetta voidaan kuitenkin tarkastella useampana ajankohtana, jotka ovat tässä tutkimuksessa nykyinen voimassa oleva jo toimeenpantu strategia, vielä suunnitteluvaiheessa oleva

tuleva strategiaprosessi sekä vanhat jo käytöstä poistuneet strategiat. Teoreettinen viitekehys on rakennettu erilaisista tieteellisistä lähteistä haetusta valmiista tiedosta, mutta empiirisen aineiston kerään haastatteleamalla Hämeenlinnan kaupungin strategiaprosessiin osallistuvia virkamiehiä sekä kaupungin poliittista johtoa ja muita strategiaprosessiin osallistuneita aktiivisia luottamushenkilöitä.

Tutkimuksen aineiston keruun olen toteuttanut teemahaastatteluilla. Tutkimuksen tavoitteen kannalta on tarpeellista selvittää, miten vastaajat näkevät toimeenpanon ja sen toimenpiteet, sekä saada heiltä konkreettista tietoa toimintatavoista. Valitsin aineiston keruun muodoksi teemahaastattelun. Lomakehaastattelussa näin liiallisena haasteena mahdollisesti laihaksi jäävän tutkimusaineiston ja heikon tavoitettavuuden, vaikka se olisi saattanut mahdollistaa laajemman aineiston kasaan saamisen. Tutkimuksessa käytettävä tiedonkeruumenetelmä teemahaastattelu sijoittuu muodollisuuden kannalta lomakehaastattelun ja avoimen haastattelun väliin. Teemahaastattelussa tutkija päättää ennen haastattelua aihepiirit eli teemat, jotka ovat kaikille haastateltaville identtiset. Tutkijalla on kuitenkin vapaus vaihtaa haastattelukysymysten järjestystä, ja haastateltavalle annetaan vapaus puhua myös teemojen ulkopuolelle menevistä aiheista. (Hirsjärvi & Hurme 2001, 47–48, 66.) Haastatteluiden tueksi loin teemahaastattelurungon aihealueista, jotka nousivat teoreettisesta viitekehuksesta. Haastatteluiden pääteemat olivat strategia, toimeenpano, kehittyminen, johtaminen sekä henkilöstö ja osallistuminen. Jokaisessa haastattelussa pyrin käymään jokaisen teema-alueen läpi, mutta jokainen haastattelu painottui hieman eri aihealueisiin riippuen haastateltavan antamista näkökulmista. Tarkempi runko lyhyine apukysymyksineen on löydettävissä tutkielman liitteistä (liite 1).

Haastattelut toteutin yksilöhaastatteluina, jotta saisin vastaajilta enemmän yksityiskohtaista tietoa. Haastateltavat valikoin kohdekunnasta, ja tavoitteena oli saada haastateltaviksi sekä viranhaltijoita eli prosessin toteuttajia että luottamushenkilöitä eli prosessin linjausten päättäjiä. Haastateltavien määräksi olin suunnitellut noin 6–10 henkilöä. Haastatteluita kertyi yhteensä yhdeksän kappaletta, ja haastateltavat muodostivat hyvän otoksen halutulta hallinnon alalta. Haastateltavista kaksi olivat kaupungin luottamushenkilöitä, ja loput seitsemän edustivat pääasiassa kaupungin viranhaltijajohtoa. Haastateltavien valikoinnissa oli merkityksellistä niin osallistuminen strategiaprosessiin – joko valmisteluun, suunnitteluun tai toimeenpanoon – kuin myös haastateltavan rooli ja tehtävät kaupungin organisaatiossa. Jokainen haastateltava tekee työssään aktiivisesti strategian toimeenpanoa, ja useimmilla oli kokemusta strategiaprosesseista jo useammilta vuosilta. Tapaustutkimuksessa tutkimuskohteesta voidaan tarvittaessa hankkia tietoa useilla tiedonkeruumenetelmillä, ja tarvittaessa käytänkin tutkimuksessa hyväksi mahdollisesti tutkimuskunnalta saatavaa kirjattua tietoa prosessista, kuten pöytäkirjoja sekä nykyisiä ja edellisiä kuntastrategioita.

Kerätyn aineiston analyysimenetelmäksi valikoitui sisällönanalyysi. Se on yksi perinteisistä laadullisen aineiston käsittelytavoista, jonka avulla voidaan muodostaa väljää teoreettista kehystä ja liittää se erilaisiin analyysikokonaisuuksiin. Laadullisesta analyysistä voidaan erottaa neljä pääkohtaa, jotka ovat aineiston kiinnostavuuden määrittely, aineiston läpi käyminen ja sieltä kiinnostukseen liittyvien asioiden erottelu ja merkitseminen, muun aineiston poisjättäminen sekä merkittyjen sisältöjen siirtäminen erilleen ja niiden luokittelu, teemoittelu tai tyypittely sekä yhteenvedon kirjoittaminen niiden perusteella. Sisällönanalyysin onnistumisen kannalta aihe tulee rajata jo tarkasti teorian keruun vaiheessa, ja sama tarkkuus tulee jatkuu myös analyysin aikana. Ensin aineisto käydään läpi, sen sisältöön perehdytään ja sieltä etsitään ilmauksia alleviivaamalla. Löydettyt ilmaukset listataan tunnistamalla samankaltaisuuksia ja erilaisuuksia listauksista. Näistä yhdistetään pelkistetyt ilmauksen alaluokiksi ja niistä muodostetaan yläluokkia. Yläluokat kootaan taas ja niistä rakennetaan kokoava käsite. Tällä tavoin aineisto yksinkertaistetaan, ja tätä yksinkertaistamista ohjaa tutkimustehtävä. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 92–124.)

Ensin litteroin ja koodasin kerätyn haastatteluaineiston. Päädyin keräämään aluksi haastatteluaineistosta tärkeät ja merkittävät aineistot haastatteluiden litteroinneista erikseen suurempiin kategorioihin. Seuraavassa vaiheessa valitsin työmenetelmäksi luokittelun ja teemoittelun, jossa ensin luokittelin suuremmat luokat pienemmiksi kokonaisuuksiksi. Koska toteutin haastattelut temahaastattelun mallilla, hyödynsin alussa haastattelurungon teemoja. Nämä kuitenkin tarkentuivat huomattavasti yksityiskohtaisemmiksi kokonaisuuksiksi, joita pelkistin ja ryhmittelin useita kertoja uudelleen. Teemoittelua voi täydentää ja rakentaa uudelleen tyypittelemällä jo rakennettuja kokonaisuuksia yhdistämällä joukon asioita teemaa kuvaavaksi yleistykseksi niin kutsutuksi tyypiesimerkiksi siitä, mitä koko teemaan kuuluu (Tuomi & Sarajärvi 2009, 92–124). Kerätyn aineiston analyysimenetelmäksi valitsin pohdinnan jälkeen sisällönanalyysin. Sisällönanalyysi on yksi laadullisen aineiston käsittelytapa, joka keskittyy tekstin analysoimiseen. Siinä pyritään kuvailemaan kerätyn aineiston sisältöä sanallisesti keskittyen aineiston sisältöön. Sisällönanalyysini on teoriasidonnaista, jossa pelkistämismenetelmällä ja ryhmittelyllä tuotetut kokonaisuudet on lajiteltu aineistolähtöisesti. Koska teoreettinen viitekehys on muodostettu ennen aineiston keräämistä, ei sisällönanalyysiä voi enää luotettavasti pitää pelkästään aineistolähtöisenä. Teoriasidonnaisuus tukee tekemääni analyysiä, sillä pystyn vertaamaan aineistosta tekemiäni havaintoja teoriakehyksen antiin. Toisaalta pelkkä haastatteluista keräämäni aineisto olisi haastavaa saada tuottamaan yksinään uskottavaa kokonaisuutta, jolloin se tarvitsee tuekseen vahvan teoreettisen pohjan. (Vrt. Tuomi & Sarajärvi 2009, 109–116.)

Tutkimuksessa käytetty kerätty laadullinen aineisto on koottu luonnollisissa haastattelutilanteissa, ja haastateltavat ovat saaneet itsenäisesti päättää omasta osallistumisestaan haastatteluihin. Tutkijana pyrin saavuttamaan kokonaisvaltaista tiedon hankintaa. Haastattelulla toteutettu aineiston keruu pyrkii eettisesti olemaan mahdollisimman lähellä arkielämän vuorovaikutusta, sillä haastateltavat pystyvät tarvittaessa ohjaamaan keskustelua haluamaansa suuntaan. Hyvässä tutkimuksessa tieto on julkista ja tietoväitteet perustellaan epäpersoonallisin kriteerein. Omassa työssäni aiheen valintaa ohjasi oma kiinnostukseni strategiaan ja tarkemmin siihen, miksi ja miten implementaatio on siinä merkityksellistä. Tutkijan oma rooli tutkimustiedon rakentajana pitää hyväksyä, mutta eettisesti toimiva tutkija ei voi kuitenkaan keksiä eikä luoda omiaan saavuttaakseen halutun lopputuloksen. Lopputulos muodostuukin siitä kerätystä aineistosta, jonka tutkija on koonnut. Tutkija itsessään ei ole tutkittavan roolissa, vaan hän toimii enemmänkin ulkopuolisena tarkkailijana, jonka omat näkemykset yhdessä kerätyn laadullisen ja teoreettisen aineiston kanssa rakentavat kokonaisuuden. (Tuomi & Sarajärvi. 2009, 125–131.)

#### **1.4 Käsitteistöstä aiheen avautumiseen**

##### Strategia

Käsitteenä strategialla tarkoitetaan näkökulmaa, konseptia tai ideologiaa. Käytännössä strategia on suunnitelma toiminnasta. Suunnitelmaan voi kuulua budjetti sekä talous- ja toimintasuunnitelman osat, jotka yhdessä muodostavat strategian. Strategia muodostuu niin kutsutun strategisen ajattelun lopputuloksena. Henry Mintzbergin (1994) mukaan strateginen ajattelu on eteenpäin katsomista: miten tämän hetkisestä tilasta päästään tulevaisuuteen. Strategian tavoitteena on luoda suunta toiminnalle, jotta tiedetään jo etukäteen, mitä pitää tehdä ja mitä ei saa tehdä. Lopullinen strategia muotoutuu tekijän mukaan. Strategiasta voidaan tunnistaa kolme elementtiä: tulostavoitteet, pelikentän määrittely ja asiakasetu. Strategia määritellään aina määrääjäksi, ja sitä päivitetään ja täsmennetään sen voimassa olon aikana. (Santalainen 2009.)  
= Strategialla tarkoitetaan suunnitelmaa, joka suuntaa organisaation toimintaa.

##### Strategiaprosessi

Organisaation strategian laadintaa kutsutaan strategiaprosessiksi. Se jakautuu kahteen osaan, jotka ovat suunnitteluprosessi ja toteutusprosessi. Suunnitteluprosessi lähtee liikkeelle visiosta, josta edetään nykytilan tunnistamisesta kehittämistavoitteisiin, joista rakentuvat toimenpiteet. Toteutusprosessissa tunnistetaan konkreettisesti strategian tuomat kehittämistoimenpiteet ja niiden organisointi. Viestintä ja arviointi

ovat osa toteutusprosessia. Strategiaprosessissa tapahtuu myös strategiaproessin johtamista. Sen osa-alueita ovat toimintaympäristön analysoiminen, strategisten vaihtoehtojen selvittäminen, strategisten valintojen tekeminen sekä suunnitelma strategisten valintojen saavuttamiseen. (Salminen 2008.)

= Strategiaprosessi on tapa ymmärtää toimintaympäristön ja oman toiminnan suhde.

### Strateginen johtaminen

Strateginen johtaminen käsitetään ylimmän johdon vastuulla olevana toimintana, joka viestitään alaspäin keskijohtoon. Se määritellään kirjallisuudessa strategiseksi johtamisotteeksi ja strategiseksi ajatteluksi.

Nämä muodostavat yhdessä strategiaproessin johtamisen. Toimintatapana strateginen johtaminen muodostuu kahdesta osa-alueesta: päätöksistä ja toimista. Niiden avulla organisaatio mukautuu toimintaympäristössään. Strategista johtamistyötä tulisi esiintyä jokaisella johtamisen tasolla, koska sillä tarkoitetaan lähinnä taitoa ajatella strategisesti ja suunnitella omaa strategista toimintaa. Organisaation toiminnassa se on yksilöitävien päämäärien tavoittamisen johtamista. (Stenvall & Virtanen 2010, 125–130.)

= Strateginen johtaminen tarkoittaa strategian suuntaista toimintaan, jota toteutetaan kaikilla johtamisen tasoilla.

### Implementoiminen

Implementointi saa erilaisia merkityksiä, kun sitä katsotaan implementoinnin kohteen mukaan. Yleisesti implementaatio tarkoittaa toimeenpanoa, käyttöönottoa ja jalkauttamista. Sihvonen (2006, 46) kuvaa väitöskirjassaan implementaatiota toimeenpanoksi ja aikaansaannokseksi. Tästä näkökulmasta käsite saa kaksi erilaista merkitystä, koska implementoimisella voidaan katsoa alkua tai loppua. Mazmanian ja Sabatier (1989) nostavat implementaation kuvaukseen mukaan poliittisen näkökulman ja ajanmääreen julkishallinnossa tapahtuvina prosesseina. He käsittävät implementoimisen politiikka- tai strategiaohjelmien julkaisemisen jälkeen tapahtuvina toimenpiteinä ja tehtävinä (Sihvonen 2006, 46; Järäinen 2012, 11).

### Strategian implementoiminen

Strategian implementoiminen on osa strategiaproessin johtamista, joka erityisesti keskittyy keskijohtoon. Se on organisaation sisäistä operationaalista toimintaan eli suunnitellun strategian toteuttamista. Implementaation osuus strategiaprosessissa nähdään haastavana johtamistehtävänä. Strategian onnistumisen

kannalta toteuttamisvaihe tulee ymmärtää osana strategiaprosessia eikä erottaa sitä omaksi kokonaisuudeksi. Strategiakirjallisuudesta löytyy useita malleja, jotka kuvaavat onnistunutta strategian implementaatiota. (Salminen 2008.)

= Pohjimmiltaan strategian implementointikäsitteellä tarkoitetaan strategisten päätösten johtamista organisaation päivittäiseksi toiminnaksi.

## 1.5 Tutkielman rakenne

Tämä tutkielma rakentuu neljästä osuudesta, jotka ovat tutkimusta yleisesti kuvaava osuus, teoreettinen osuus, Hämeenlinnan kaupungissa toteutettu empiirinen haastattelututkimus ja sen analyysi sekä siitä tehdyt loppupäätelmät ja yhteenveto. Tutkimusta määrittävä viitekehys jakautuu kahteen pääosaan, jotka ovat strategia ja strategiaproessin ymmärtäminen sekä implementaation käsite ja sisällön ymmärtäminen. Kokonaisuudessaan tutkielmassa on kuusi päälukua, ja se noudattelee malliltaan tieteellisen tutkimuksen perusrakennetta.

Tutkielman ensimmäinen osa kuvailee tutkimuksessa tehdyt menetelmälliset valinnat sekä tutkimusongelman (luku 1). Siinä avataan myös aiheeseen liittyvää aikaisempaa tutkimusta ja kirjallisuutta. Teoreettisen viitekehysten ensimmäinen luku (luku 2) keskittyy kuntien strategiaan ja strategiaproessiin yleiseltä teoreettiselta kannalta. Se jakautuu varsinaisesti kolmeen osaan, jossa aluksi avataan strategian merkitystä ja kuntien strategiaproessia teoreettiselta kannalta. Strategisten toimijoiden ymmärtäminen ja roolien aseman ymmärtäminen (luku 2.1.3) on valittu mukaan, jotta strategian toimenpiteiden asettuminen eri organisaatiotasolle aukeaa. Seuraavaksi keskitytään strategian perusteisiin, erilaisiin strategioteorioihin (luku 2.2). Toisistaan huomattavasti eroavan rationaalisen ja strategia käytäntönä -tutkimussuuntaukset on valittu osaksi teoreettista viitekehystä, jotta kehittyy ymmärrys siitä, minkälaiseen pohjaan käytännön tasolla tapahtuvat kokonaisuudet liitetään. Luvun viimeisessä osiossa (luku 2.3) tarkastellaan strategiaa ja strategiaproessia kehittymisen ja uudistumisen kannalta.

Kolmas luku muodostaa teoreettisen viitekehysten toisen osion, jossa keskitytään implementaation käsitteen ymmärtämiseen sekä siinä käytettäviin erilaisiin työkaluihin. Implementaatiota tarkastellaan niin käsitteenä (luku 3.1) kuin tarkemmin prosessina (luku 3.1.1). Prosessin ymmärtäminen on yksi tutkielman merkittävimpiä osioita aiheen ymmärtämisen kannalta. Prosessia on tarkasteltu useiden teoreettisten lähtökohtien kautta, ja sitä täydennetään vielä tunnistamalla toimeenpanoon liittyviä haasteita (luku 3.1.3). Sitä käydään läpi myös erilaisten tukevien työvälineiden avulla (luku 5.2). Tähän lukuun on sisällytetty

myös strategisen johtamisen tarkempi tarkastelu, sillä toimeenpanon kannalta se on työväline, jolla strategista ymmärrystä siirretään organisaation portaiden välillä.

Teoreettisesta viitekehyksestä siirrytään tutkielman toiseen pääosaan eli empiriaan. Luvun alussa esittelen Hämeenlinnan kaupunkia ja organisaatorakennetta kirjallisten lähteiden perusteella (luku 4.1 ja luku 4.1.1), minkä jälkeen siirrytään varsinaiseen kvalitatiivisen aineiston analysointiin ja avaamiseen. Luvussa 4.2 avaan analyysin muodostanutta kehikkoa. Varsinainen analyysi alkaa luvusta 5, jossa tarkastellaan ensin strategiaa Hämeenlinnan kontekstissa (luku 5.1) Tämän jälkeen siirrytään analysoimaan strategian kokonaisuutta niin strategiaproessin (luku 5.2.1) kuin strategian johtamisen kautta (luku 5.2.3). Tämän jälkeen analyysi siirtyy varsinaiseen toimeenpanoon (luku 5.3). Siitä tunnistetaan toimeenpanoprosessi (luku 5.3.1) sekä tarkastellaan strategian ja toimeenpanon välistä yhteyttä ja sen merkitystä toimeenpanossa (luku 5.3.3). Viimeisessä empirian osuudessa (luku 5.4) tarkastellaan strategiaa ajallisesti lineaarisesti kehittymisen näkökulmasta sekä osallistavan strategiaproessin kautta. Empirian luku päättyy analyysin pohdintaan (luku 5.5.).

Tutkielma päättyy yhteenvetoon (luku 6), jossa tarkastellaan kokonaisuutta teorian ja analyttisen aineiston yhdistelmänä.

## 2 STRATEGIA KUNNAN TOIMINNAN OHJAAJANA

Tämä luku aloittaa tutkielman teoriakehikon. Teorian ensimmäisessä luvussa käsitellään monipuolisesti strategiaa ja strategiaprosessia. Siinä avataan myös strategiaa kunnallisessa kontekstissa sekä johtamisjärjestelmänä. Se toimii alustuksena implementaation vaiheeseen, sillä strategian ja kunnallisen johtamisjärjestelmän ymmärrystä vaaditaan, jotta voidaan syventyä vain implementaatioon.

### 2.1 Strategia toiminnan suuntaajana

Strategia käsitteenä saa useita merkityksiä riippuen näkökulmasta, josta sitä tarkastellaan. Käsitteenä tarkasteltuna strategia-sana on lähtöisin kreikankielisestä sanasta strategos, jolla tarkoitetaan sodan johtamisen taitoa. Strategian historiallinen merkitys keskittyykin sodankäynti- ja taisteluteorioiden ympärille, joita tarkastellaan strategisella, taktisella ja operatiivisella tasolla. Strategiaopit ja liikkeenjohdon opit ovat kehittyneet nykymuotoon 50 viimeisimmän vuoden aikana. (Kamensky 2000, 144.) Strategiat ja strateginen ajattelu on kehitetty alkujaan liike-elämän tarpeisiin, sillä taloustieteelliseen suunnitteluun perustuva liike-toiminta nähtiin liian teoreettisena eikä se auttanut muilla yrityksen johdon osa-alueilla. Silloin syntyi tarve teorioille, jotka keskittyisivät tulevaisuuden ennustamiseen ja arvioimiseen tukien myös tämän hetken haasteita. (Terho 2009, 14.)

Strategia-ajattelun kehittyminen lähti liikkeelle 1950-luvulla muuttuen kohti nykyistä käsitystä strategiasta. 1950-luvulla keskityttiin pitkän tähtäimen suunnitteluun (PTS), jossa tulevaisuutta suunniteltiin aikaisemman taloudellisen kehityksen perusteella. 1960-luvulla tapahtui siirto strategisesta suunnittelusta puolelle, jossa keskityttiin vaikuttamaan ja ennustamaan tulevaisuutta yrityksen sisäisillä ja ulkoisilla keinoilla. 1970-luvulla kehitys johti rationaaliseen strategiseen johtamiseen, joka perustui ennustettavuuteen niin markkinoiden kuin talouden osalta. Strategisen suunnittelun aikakausi päättyi tultaessa 1980-luvulle, jolloin keskittyminen siirtyi strategiaprosessiin ja strategian hahmottamiseen markkinoille asemoitumisen kautta. (Kamensky 2000, 147–148.) Aikakaudelle merkityksellistä oli edelleen taloudellisuuden ja tuottavuuden vahva asema strategisessa toiminnassa, jota tarkasteltiin lähinnä ulkoisten tekijöiden kautta. 1990-luvulla strategian painopiste siirtyi sisäisten resurssien ja kapasiteettien tarkasteluun, joka aikaisempiin painotuksiin nähden oli lähes vastakkainen toimintatapa. Suomessa kehityskulku tapahtui kirjallisuuden teoriapainotuksia hitaammin noin 10 vuotta jäljessä, ja monessa yrityksessä strategian osalta on tultu jälkijunassa. Syitä tähän voidaan hakea strategisesta ja operatiivisesta johtamisesta sekä toimintaympäristön hitaasta kansainvälistymisestä. (Kamensky 2000, 147–148; Terho 2009, 12–17; Hämäläinen, Karkulehto, Sipponen & Suominen 2009, 28–29.) Kehityskulku 1990-luvun resurssien ja kapasiteettien tarkasteluun



painottuvasta strategiatyöskentelystä jatkui myös 2000-luvulla uusien painotusten kanssa. Tällöin yritykset ymmärsivät tarvitsevänsä toiminnassaan vahvempaa strategista ketteryyttä, jolloin strategia siirtyi alaspäin johdon toimintatavasta kohti operationaalista toimintatasoa. Kehittymisen myötä strategian mukainen toiminta on vakiintunut 2000-luvulla yrityksissä toiminnan työkaluksi, jota perustellaan kehämäisen selityksen kautta. Hyvä strategian lopputuotos on menestyvä organisaatio, jolloin menestyvä organisaatio ei pärjää ilman hyvää strategiaa. (Terho 2009, 18–19.)

Strategia voidaan tiivistää kuvaukseksi siitä, miten määritellyjä tavoitteita kohti päästään. Operatiiviseen johtamiseen verrattuna strategiatyöskentely ja strateginen johtaminen ovat kattavampia, sillä nyt tehtävien päätöksien avulla tuetaan tulevaisuuden menestymistä ja mahdollisuuksien hyödyntämistä. Teoriasta nousee myös näkemys siitä, että strategiatyö pitäisi erottaa organisaation päivittäisestä työskentelystä, jossa reagoidaan lähinnä nopeasti akuutteihin ongelmiin. Strategian mukaiseen työskentelyyn kuuluu niin strategian luominen, strategiatyö, johtaminen ja jokapäiväinen työskentely. (Karlöf 2004, 19–20.)

### **2.1.1 Kuntastrategian tarpeesta strategiseen työskentelyyn**

Kuntatasolla strategian kehityskulku on osittain kulkenut yritysmaailman kanssa eri reittejä. Sen ensimmäinen malli oli 1960-luvulla käyttöön otettu kunnallinen suunnittelu, joka koettiin tarpeelliseksi kehityksen ohjaamisen tukena. Suunnittelu näkyi vahvimmin kaavoituksessa sekä talousarviotyössä, mutta laajeni vähitellen toiminta- ja taloussuunnitteluun. Tällöin toimintaympäristö jätettiin huomioimatta ja suunnittelussa keskityttiin kunnan sisäiseen toimintaan. Vuonna 1976 kuntasuunnittelu säädettiin kaikkia kuntia velvoittavaksi laiksi, johon sisällytettiin toiminnan, talouden ja hallinnon suunnittelun lisäksi kehittämisen suunnittelu. 1980-luvulla kuntasuunnitelmia kritisoitiin, sillä ne luotiin usein ylioptimistisiksi ja samalla epärealistisiksi vakaan talouskasvun trendin innoittamina. 1990-luvulla kehitys siirtyi kuntasuunnittelusta kohti strategista suunnittelua, jossa keskityttiin pitkäjänteiseen ongelmanratkaisuun ja tuloperustaiseen toiminnan sopeuttamiseen. Tämä kehityskulku muuttui kuitenkin laman myötä lyhytjänteiseksi resurssipohjaiseksi suunnitteluksi. (Houni, Nupponen & Pakarinen 2002, 6–7.) Varsinaisen strategian ja strategisen suunnittelun taustalta on tunnistettavissa New Public Managementin vaikutukset kuntien toimintaan. NPM:n tavoitteena oli modernisoida julkista sektoria tehokkaammaksi yritysmaailman mallien avulla, ja 1980–1990-lukujen vaihteessa kunnissa otettiin aktiivisesti käyttöön tulosjohtaminen. Yritysmaailman strategiaprosessia ei suoraan pystytty tuomaan kuntatasolle, sillä julkishallinnon ja yritysten välillä on merkittäviä eroja niin poliittisessa kontekstissa kuin tuloksen teon näkökulmassa. (Terho 2009, 26–29.)

Laineen (2010, 17) mukaan kaikissa muodoissaan strategian tehtävä on kuvata organisaation ja toimintaympäristön suhdetta sekä kilpailussa menestymistä. Perinteinen strategiakäsitys näkee strategian suunnitelmalla, joka on syntynyt rationaalisen suunnitteluun perustuvan prosessin lopputuloksena. Johdolle strategia toimii toimintaympäristön ja organisaation hahmottajana, jonka avulla muodostetaan kunnan identiteetti ja suhde sitä ympäröivään toimintaympäristöön. Yritysten strategioissa keskeinen toimija on yritykselle rahaa tuottava asiakas. Julkishallinnossa asiakkaan määrittäminen on monimutkaisempaa, sillä palvelun käyttäjä ja maksaja voivat olla täysin eri taho.

Kuntien toimintaa ohjaa poliittinen päätöksenteko, ja sen rahoitus muodostuu verotuksesta, valtionosuuksista ja palvelumaksuista. Tällä rahoituksella kuntien tulee toteuttaa laissa kunnille määrätty tehtävät. Kuntien tulee pystyä tekemään nopeita muutoksia, ja strategian avulla niiden yllättävyyttä pyritään hallitsemaan. Strategiaa tarvitaan varmistamaan, että kunta keskittyy perustehtäviinsä ja toiminta on samalla tehokasta ja oikeaan suuntaan suuntautuvaa. Strategiaprosessin aikana käydään dialogia strategian tekijöiden, poliittisen johdon, virkamiesten sekä asiakkaiden eli kuntalaisten välillä. (Haveri, Majoinen & Jäntti 2009, 143–144.)

Asikainen (teoksessa Haveri ym. 2009, 143) antaa strategian tarpeelle kaksi päänäkökulmaa. Strategiatyö auttaa organisaatioita tunnistamaan haasteita ja mahdollisuuksia sekä strategian kautta organisaatio arvioi itseään suhteessa toimintaympäristöön. Päivittäisessä työskentelyssä organisaatio törmää useisiin yksittäisiin ongelmiin. Kun näitä yksittäisiä ongelmia tarkastellaan yhdessä, huomataan niiden välisiä yhteyksiä ja organisaation toimintaan laajasti vaikuttavia keskeisiä ongelmia. Perusteellinen toimintaympäristön tarkastelu tunnistaa taas toiminnan perustehtävästä poikkeavat piirteet. Tarkastelun avulla toiminta voidaan palauttaa takaisin tavoitteiden suuntaiseksi. Rannisto (2005, 68–69) määrittelee strategian tarvetta neljän lähtökohdan mukaisesti suunnan asettamiseksi, voimavarojen keskittämiseksi, organisaation määrittämiseksi ja johdonmukaisuuden tuottamiseksi. Strategian avulla organisaatio asettaa toiminnalleen suunnan, jolla se pärjää toimintaympäristössään pyrkien määriteltuihin tavoitteisiin. Suunnan asettamisen jälkeen strategialla keskitetään organisaation voimavarat kulkemaan yhteisesti asetettua kohdetta kohti, jolloin strategia toimii sitovana tekijänä. Haasteena rajattuun suuntaan menossa on organisaation huomion herpaantuminen muista tärkeistä kohteista. Organisaatio muodostaa strategiassa suhteensa kilpailijoihin, riskeihin ja resursseihin. Määrittämällä position, mission ja vision muodostuu organisaatiolle merkitys. Viimeinen lähtökohta organisaation tarpeelle muodostuu johdonmukaisuudesta. Tehokas organisaatio on strategisesti toimiessaan johdonmukainen, koska sillä on selkeä näkemys toiminnan kokonaisuudesta.

Tarve strategian luomiselle ja prosessille syntyy, kun yritys tai yhteisö haluaa hallita ympäristöä, jossa se toimii. Strategioita on julkishallinnossa alkujaan käytetty epävarmuuden hallitsemiseen. Johtamistyössä esiintyvä strateginen johtaminen käsitetään myös strategisena ajatteluna, joka on jatkuvan ajattelun, toteuttamisen ja johtamisen strateginen prosessi. (Stenvall & Virtanen 2010, 126.) Jokainen organisaation jäsen muotoilee strategian omassa mielessään, jolloin strategiasta tulee tulkinnallinen ilmiö. Tämä syy tekee organisaatiopohjasta riippumatta jalkauttamisesta vaikeaa. Tiivistettynä voidaan todeta, että tarve strategialle muodostuu strategian luonteesta toiminnan ohjaajana, ja strategiaan muotoillaan organisaatiolle tärkeät asiat ja tavoitteet. Näiden perusteella tapahtuu suunnittelutyötä kahdella tasolla: organisaatiolle luodaan strategiasta toimintasuunnitelmat ja henkilökunnalle omat työtä ohjaavat henkilökohtaiset tavoitteet. (Suominen, Sipponen, Karkulehto & Hämäläinen 2009, 28–31.)

## **KUNTASTRATEGIA**

Kunnan tehtävä on tuottaa kuntalaisille palveluita hyvinvoinnin maksimoimiseksi ja näin olla osa hyvinvointiyhteiskuntaa. Tämän vuoksi julkisen organisaation strategian lähtökohtana tulee näkyä toimintaympäristössä olevat kuntalaiset, yritykset ja yhteisöt. Toimintaympäristö, jossa kunnat toimivat, on kuitenkin jatkuvan muutoksen tilassa. Kuntastrategian avulla kunta pyrkii hallitsemaan muutosta ja varautumaan yllättäviinkin muutoksiin strategisesti. Kuntastrategia nähdään kunnan toiminnan punaisena lankana, ja strategian tulisi heijastua niin arkipäiväisessä työssä kuin päätöksenteossa. Strategia tukee kuntien suunnitelmallista toimintaa sekä ohjaa tulevaisuuden kehittymistä. Strategiassa kunta tunnistaa uhat, mahdollisuudet, heikkoudet ja vahvuudet, jotka strategisen otteen kautta viedään käytäntöön. (Helin & Möttönen 2012, 12–15, 23, 39.)

Kuntien strategiatyö on muuttunut vuosien varrella useita kertoja, ja siihen ovat vaikuttaneet vahvasti niin yleinen asenneilmasto kuin kuntien ja valtion taloudellinen tilanne. Alkujaan julkisen hallinnon strateginen suunnittelu rakentui yksityiseltä sektorilta omaksuttuun klassisen lähestymistavan pohjaan. Siinä keskeisenä ovat suunnittelun kontrolloiminen, selkeä vastuurakenne, yksinkertaisuus sekä ainutlaatuisuus. Klassisten strategioiden toteuttaminen on aloitettu vasta, kun strategia on suunnitteluprosessin myötä muotoutunut lopulliseen muotoonsa. (Sotarauta 1996, 2–3.) Perinteisesti kuntastrategiat on laadittu kuntakeskeisesti yhdessä kunnan luottamushenkilöiden ja virkamiesten kesken. Tämä toimintamalli on laadittu hyvinvointiyhteiskunnan rakentamisen aikakaudella, johon kuului vahva usko kehityksen ennakoitavuuteen. Tästä on kuitenkin nähtävissä siirtyminen kohti prosessuaalisempaa toimintatapaa, jonka perustana ei ole

tiukka tavoitteellisuuden tavoittelu eikä kuntakeskeinen hierarkkinen ylhäältä alaspäin -strategian johtaminen. (Mustakangas & Vihinen 2009, 34–36.) Sotarauta (1996, 2–3) nostaa esille kunta- ja aluekontekstiin pehmeän strategiatyön, jossa strategia rakentuu toimijoiden välisen vuorovaikutuksen ja oppimisen kautta. Joustavampi malli hyväksyy useampia toimijoita mukaan prosessiin ja toimintaan ollen samalla avoimempi. Strategiatyössä tulisi hyödyntää paikallisia hallintasuhteita, jolloin strategisesta kehityksestä käytäisiin osallistavaa keskustelua. Strategia muodostaa suuren osan siitä kunnan poliittisesta työstä, jolla kunta määrittelee tulevaisuuttaan. Kunnissa on käynnissä toimintapohjan muutoksia, ja uusia toimintatapoja ovat esimerkiksi sopimuspohjainen hallinto sekä kuntasektorin toimijoiden välisen yhteistyön korostaminen. Taustaa muutokselle voidaan hakea 1990-luvun alusta, jolloin kuntien paikallinen kehittäminen korostui ja julkisella sektorilla aloitettiin uudistustyöt. Julkisen sektorin uudistus keskittyi muutokseen hallinnosta hallintaan eli governanceen, sillä kuntien ja alueiden kehittämishaasteet muodostivat yhä laajempia ja monimutkaisempia kokonaisuuksia. (Mustakangas & Vihinen 2009, 34–36.)

Kuntastrategiassa kunta määrittelee, miten se toteuttaa kunnalle määrättyjä perustehtäviä. Kuntastrategia muodostuu aina kunnan näköiseksi kokonaisuudeksi, sillä kuntastrategian luomiselle ei ole valmista pohjaa, jota kunnat vain täydentäisivät. Strategiaa laadittaessa käydään kunnan sisällä jatkuvaa paikallista keskustelua strategian merkityksestä ja sisällöstä. Periaatteena voidaan todeta, että kuntastrategia analysoi kunnan historiaa, nykyisyyttä sekä tulevaisuutta. Siinä huomioidaan nykytilanteelle merkitykselliset kehityskulut riippumatta, ovatko ne tapahtuneita vai keskeneräisiä. On kuitenkin tärkeää tehdä myös menneen analyysiä, sillä se tukee ymmärrystä ja antaa työkaluja tulevaisuuden ja nykyisyyden analysointiin. Kuitenkin vanhat strategiset valinnat pitää käsitellä sen ajan kontekstissa eikä siirtää niitä suoraan nykyisyyteen. Jokainen kunta rakentaa strategiansa oman kunnan tilanteeseen sopivaksi liikkuen paikallisuudesta todellisuuden huomioiden esimerkiksi kunnan koon, elinvoimaisuuden, sijainnin ja sitä koskettavat haasteet. Strategiassa tavoitellaan koko kunnan kattamista niin yhteisön, paikallisen elinvoiman kuin palvelujen järjestäjän kannalta. Tätä kolmikantaa kuvataan kuvassa 1, jossa määritellään tarkemmin eri osa-alueita, joita strategian pitäisi täyttää. (Pauni 2013, 6–8.)



Kuva 1. Kuntastrategian pohja (Pauni 2013)

Kuntien haasteena ovat viime vuosina olleet moninkertaiset ja jopa päällekkäiset strategiat. Pauni (2012, 10) kuvaa tilannetta, jossa kunnissa käsitellään samanaikaisesti useita erilaisia strategioita, ”strategiaähkyksi” tai ”strategiaviidakoksi”. Suositus nykyään onkin, että kunnilla olisi vain yksi yhtenäinen kuntastrategia, jonka alle kuuluu koko kuntakonserni. Useiden strategioiden toimintatavassa ylimmän strategian eli kuntastrategian valta vähenee nopeasti. Strategioiden sisältöjen päällekkäisyydet tai ristiriitaisuudet luovat tehottomuutta mahdollistaen osaoptimoinnin, jossa valitaan omaan toimintaan parhaimmat osat eri strategioista. Kuntastrategia tarvitsee tuekseen silti erilaisia poikkihallinnollisia toimialaohjelmia, jotka on johdettu suoraan alas kuntastrategiasta. Erilaiset toteuttamisohjelmat ovat keino konkretisoida strategiaa käytäntöön, sillä niihin voidaan sisällyttää kuntastrategiaa tarkemmin keinot, aikataulut ja järjestykset kuntastrategian tavoitteiden täyttämiseksi. (Pauni 2012, 10–12.)

Lainsäädännössä kunnille on annettu varsin laajat mahdollisuudet erilaisten palveluiden järjestämiseen ja toimintaan. Kunnat voivat tehdä paikallisia valintoja, sillä lainsäädännössä palveluille asetetaan vain toiminnan reunaehdot, ei niinkään toiminnan maksimeja. Strategiassa kunta määrittelee toiminnan ehdot, tavoitteet sekä strategiset valinnat. Kunta tekee suunnan valinnan sen mukaan, mikä on kunnalle tärkeää, mahdollista ja merkityksellistä. (Mustakangas & Vihinen 2009, 34–36.) Jokainen strategia korreloi kunnan taloudellista, poliittista sekä yhteisöllistä tilannetta, joten strategian sisältö on yksilöllinen ja paikallinen. Onkin luonnollista, että pienen pohjanmaalaisen maalaiskunnan ja Helsingin strategiat ovat sisällöltään täysin erilaiset, vaikka niissä määritellään samojen palveluiden toteuttaminen ja tavoitteet. Strategia sisältää niin pitkän kuin lyhyen tähtäimen suunnitelmia ja tavoitteita. Siinä kunta voi avata myös omia kehityksellisiä innovaatioita. Strategiaa, jossa strategiset valinnat jäävät puutteellisiksi, kutsutaan ”toiveiden tynny-

riksi”. Siitä puuttuvat pitkän tähtäimen suunnitelmallisuus sekä onnistumisen tavoitteet, jolloin epäonnistumiset tapahtuvat, jos ne ovat tapahtuakseen. Ilman kokonaiskuvaa näennäisiä strategisia päätöksiä tehdään yksittäisiin asioihin vaikuttavina. (Mustakangas & Vihinen 2009, 34–36; Pauni 2013, 8–9.)

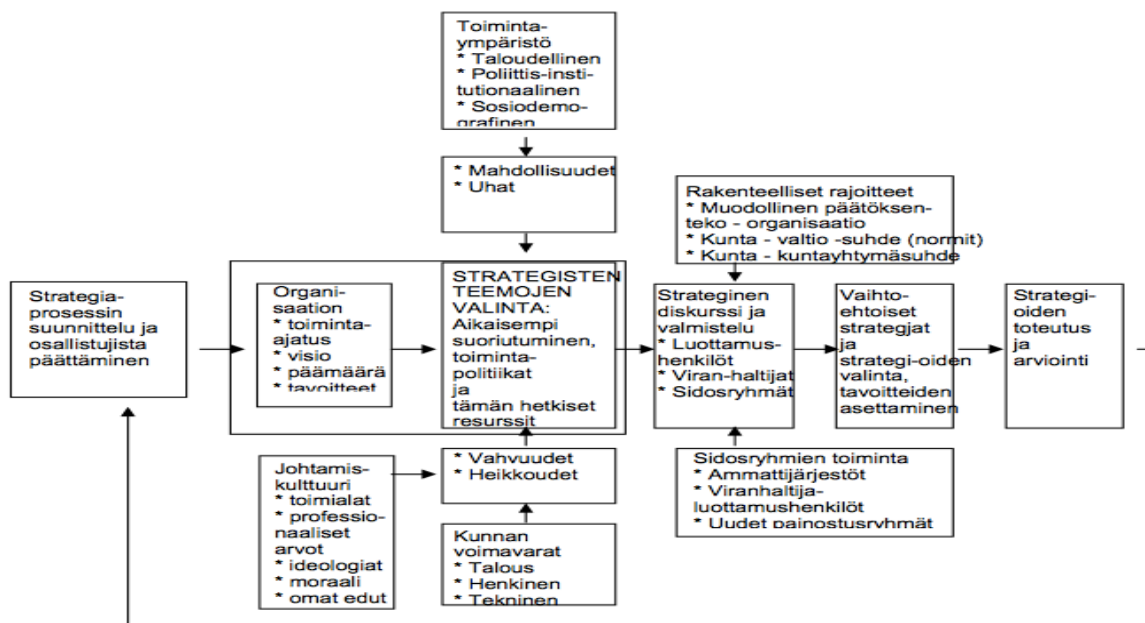
Kuntastrategiaa toteuttaa tänä päivänä kunnan lisäksi myös muut kunnan ja lähikuntien alueella toimivat yhteisöt. Parhaiten kuntastrategia toimii, kun sen ympärille luodaan toimintaverkkoja, joissa erilaiset näkemykset yhdistyvät sekä jossa edistetään oppivan ja innovatiivisen kuntayhteisön syntymistä. Kuntastrategian toteuttamisessa merkitykselliseksi Pauni (2013, 10) nostaa kunnan henkilöstön erityisesti strategian ohjaavuuden kannalta. Asiakasrajapinnassa työskenteleville pitäisi antaa mahdollisuus omien näkemysten ja kokemusten osoittamiseen mahdollistamalla strategiaprosessiin osallistuminen. Jokainen kunnan työntekijä soveltaa ja tulkitsee strategiaa oman työnsä kautta. Lopulliset strategiset ratkaisut ja kuntastrategian linjaukset luodaan aina valtuuston toimesta, vaikka itse prosessin aikana käytettäisiinkin vuorovaikuttamisen ja verkostomaisen toiminnan työkaluja. Tämän lisäksi strategian toimeenpaneminen toteutetaan usein strategian luonnista erillisenä prosessina kunnissa. Strategian luonnissa, toteutuksessa ja seurannassa onnistutaan parhaiten, kun ne ovat kolmen erillisen prosessin sijasta yksi yhtenäinen kokonaisuus. Kuntastrategian osalta tulee huomioida valtuustokausien vaikutus strategiatyöhön. Kuntastrategia joutuu tarkastelun ja päivityksen alle, kun uusi valtuusto aloittaa toimintansa. Kunnanjohton tulisi kuitenkin huomioida se, että kunnan toimintaympäristö ja siellä tapahtuneet ja tapahtuvat muutokset eivät noudata orjallisesti valtuuston aikataulua. Kuntastrategiaa kuvaillaan työkaluksi, joka on jatkuvan vuorovaikutuksen kautta päivittyvä tarina kunnan historiasta ja tulevaisuudesta. (Pauni 2013, 9–11.)

### **2.1.2 Strategiaprosessi**

Santalainen (2009, 112) tiivistää strategiaprosessin työpoluksi, jossa organisaatio luo strategisen ajattelun kautta onnistumisen teorian. Strategiaprosessin aikana se muuntautuu strategiseksi toiminnaksi. Strategiaprosessi kuvataan usein useamman askeleen ohjelmana, jota noudattamalla organisaatiolla on käytössään toimiva ja tavoitteiden mukainen strategia. Organisaation dynaamisuus ja luovuus korostuvat, sillä sen täytyy huomioida prosessin aikana rakentuvat uudet näkökulmat, jotka saattavat viedä prosessia askeleita taaksepäin tai kokonaan uuteen suuntaan. Strategiaprosessia määrittävät keskeiset kysymykset: ketä olemme, mitä haluamme olla sekä miten pääsemme nykytilanteesta tavoitetilaan. (Cothran & Clouser 2009, 2–3.) Strategioita luodaan, jotta organisaatiot löytävät oman toiminnan suuntansa. Strateginen suunnittelu määritellään kurinomaiseksi ponnistukseksi, jonka avulla organisaatiossa tuotetaan keskeisiä päätöksiä ja toimia. Liiallinen strategioiminen saattaa johtaa organisaation tilanteeseen, jossa se jämähtää

pelkkään strategian mukaiseen toimintaan eikä pysty tekemään päivittäisen toiminnan vaativia nopeita reagoitteja nopeasti muuttuviin tilanteisiin. (Cothran & Clouser 2009, 2–3; Karlöf 2004, 12–13.)

Yksinkertaistettuna strategiaproessin neljä pääosa-aluetta ovat tarpeiden tunnistaminen, strategian suunnittelu, luominen sekä toteuttaminen (Kamensky 2006, 21, 29). Strategiaproessin voi myös eritellä yksittäisiksi toimiksi. Liikkeellä lähdetään käynnistämällä strategiaproessi ja hankkimalla tarvittava tietoperusta ja analysoida sen. Näiden perusteella muotoillaan strategia ja aktivoidaan se käyttöön. Strategiaa seurataan mittaamalla ja pyrkimällä saavuttamaan asetettuja tavoitteita jatkuvan strategisen johtamisen keinoilla. (Karlöf 2004, 38). Strategiaproesseilla on erilaisia tehtäviä, joiden mukaan prosessissa toimitaan. Yhtenä suuntauksena prosessissa on varsinaisen strategian luominen. Toisena taas strategiaproessi nähdään tapahtumaketjuna, jossa siihen osallistuvat henkilöt sitoutetaan strategiaan. Rannisto (2005, 73–75.) nostaa esille väitöskirjassaan eri tutkijoiden strategiaproesseja ja rakentaa niiden avulla oman versionsa strategiaproessista. Brysonin prosessi keskittyy toiminnollisuuteen suunnittelusta toteutukseen asti. Julkishallinnon ja erityisesti kunnallishallinnon haasteena on sen poliittisuus, jolloin strategiaproessiin ja strategiaan joudutaan sovittamaan niin virkamiesten kuin poliittisen johdon intressit. Laamasen strategiaproessin mallissa lopputuloksena on strategia ja sen toteutus, mutta siihen kuuluu vahvasti myös arviointi, jota ei kytketä takaisin strategian muodostamiseen. Kuvassa 2 yhdistetään molemmat mallit kokonaisuudeksi, joka huomioi kaikki eri intressiryhmät sekä tuottaa prosessin, joka on toteuttamiskelpoinen implementaation näkökulmasta. Malli tekee myös prosessista käytettävän kuntakontekstiin, sillä se huomioi kunnan johtamisjärjestelmän sekä ulkoiset ja sisäiset sidosryhmät.



Kuva 2. Strategiaprosessi (Rannisto 2005, 75)

Kun strategiaprocessia tarkastellaan julkisen hallinnon kannalta, huomataan luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden roolien ja vastuiden vaihtelevan läpi strategiaproessin. Strategiaproessi toteutetaan kunnan luottamushenkilöiden ohjauksessa, jolloin luottamushenkilöiden asema on vahva ja viranhaltijoiden heikompi. Strategiaproessista muotoillaan strategiadokumentti, jonka luomiseen molemmat osapuolet osallistuvat tasaisesti, eikä kummallakaan osapuolella ole toista vahvempaa asemaa. Varsinainen toiminnan strateginen johtaminen tapahtuu viranhaltijoiden toimesta. Jalkauttamisen vaiheessa, jossa strategiset käytännöt viedään osaksi päivittäistä toimintaa, ovat asemat kääntyneet päinvastoin ja viranhaltijoiden vastuu on kasvanut vahvaksi ja luottamushenkilöiden heikoksi. Strategian johtaminen ja ohjaaminen ovat strategiaproessin onnistumisen kannalta oleellisia, koska niiden avulla toteutuu strategian käytäntöön vieminen. (Rannisto 2005, 16–17, 68.)

### **2.1.3 Kuntaorganisaatio strategian tekijänä**

Kunnissa päätöksenteon toimintakenttä koostuu yhteisöllisesti niin luottamushenkilöistä, viranhaltijoista sekä kuntalaisista kuten myös lukuisista kunnan sidosryhmistä. Perinteinen luottamushenkilörakenne koostuu kunnissa valtuustosta, hallituksesta ja lautakunnista. Tämän lisäksi organisaatiossa ammatillista johtoa edustavat kunnan johto sekä viranhaltijajohtajat. (Karhunen 2009, 182–183; Helin & Möttönen 2012, 48–49, 31–33.) Kunnan toimintakulttuuri muodostuu luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välisissä suhteissa. Usein molemmat osapuolet näkevät haasteita toisen toiminnassa: luottamushenkilöt vallan ja päätöksenteon siirtymisessä viranhaltijoille ja viranhaltijat taas luottamushenkilöiden puuttumisen kunnan operationaaliseen toimintaan. Kriisitilanteissa johtamisjärjestelmä korostuu, sillä kunta, jossa luottamus ei ole kunnossa, ei kykene päätöksentekoon operationaalisella eikä poliittisella tasolla. (Karhunen 2009, 182–183; Helin & Möttönen 2012, 31–49.)

Monimutkaisissa toimintaympäristöissä strategiatyö keskittyy ylimpään johtoon, josta se johdetaan alaspäin keskijohtoon ja sieltä kohti henkilöstöä ja palveluita. Strategian käytäntöjä toteutetaan henkilöstön toimesta, ja johtaminen on työnteon mahdollistava ohjauskeino. Kokonaisuudessaan strategiaproessi ja niiden käsittely tapahtuvat kaikilla organisaation tasoilla, eikä strategiatyö ole pelkästään johtamisen prosessi. (Haveri ym. 2009, 137.) Sihvonen (2006, 45–47) nostaa esille yleisen ristiriidan julkishallinnon toimeenpanon osalta viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden suhteesta. Julkishallinnossa luottamushenkilöillä on kansan valitsemina edustajina vastuu kunnan toiminnasta. Viranhaltijoilla on taas laaja ammatillinen asiantuntemus omalla alallaan. Tällöin luottamushenkilöiden haasteena on viranhaltijoiden ja sen



myötä myös byrokratian kontrolloiminen. Strategiaprosessissa luottamushenkilöiden rooli on vahva päätöksentekijän asemassa. Toimeenpanoprosessissa, joka on operationaalista toimintaa organisaatiossa, tärkeimmiksi toimijoiksi nousevat käytännön toimenpiteitä tekevät organisaation jäsenet poliittisesti valittujen edustajien sijasta. Syynä tähän ovat lainsäädännön ja kuntien ohjesäännöt sekä hierarkkisen kontrollin vähäisyys, jolloin alemmilla organisaation tasoilla on huomattavasti enemmän valtaa omissa käytäntöön liittyvissä toimissa.

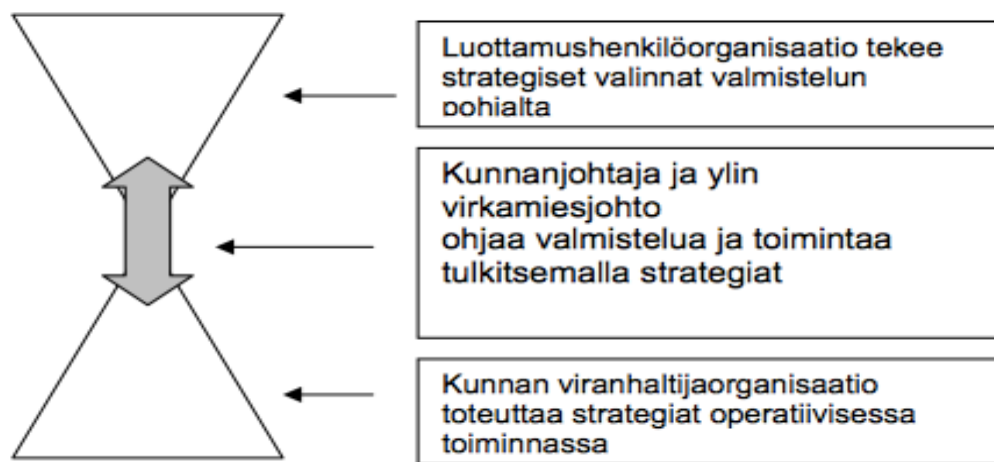


Kuva 3. Strategiaprosessin jakautuminen kunnassa (Rannisto 2005, 16)

Kuntalaissa (410/2015) määritetään tarkemmin kunnan eri organisaatiotasojen tehtäviä. Kunnanvaltuusto ylläpitää kunnan ylintä päätösvaltaa, ja se valitaan joka neljäs vuosi. Päätöksentekijän roolissa kunnanvaltuuston tehtävänä on päättää esimerkiksi kunnan talouden ohjaamisesta sekä kuntastrategiasta. Kuntaa tulee johtaa valtuustossa hyväksytyn strategian mukaisesti. Kunnanhallitus valitaan pääsääntöisesti kunnan valtuutettujen ja varavaltuutettujen joukosta. Kunnanjohtaja on kunnanhallituksen alainen viranhaltija, jonka vastuulla on kunnan hallinnon, talouden ja muun toiminnan johtaminen. Kunnan organisaation voidaan katsoa olevan kahtia jaettu, ja siinä luottamushenkilöorganisaatio käyttää poliittista ja päätöksellistä valtaa ja viranhaltijaorganisaatio toimii operationaalisessa johdossa sekä valmistelijan roolissa luottamushenkilöorganisaatiota kohti. Johtamisjärjestelmän osalta haasteen muodostaa eri puolien epäselvät valtasuhteet. Kunnan hallitus ja valtuusto ovat toimitessaan aina kunnanjohtajan eli ammatillisen johdon yläpuolella. Kuitenkin käytännön toimissa kunnanjohtajalla on keskeinen asema, ja kunnan johtaminen

henkilöityy useimmiten juuri kunnanjohtajalle. (Karhunen 2009, 182–183; Helin & Möttönen 2012, 48–49, 31–33.)

Kuvassa 4 kuvataan tarkemmin kunnan strategisen johtamisen toteutusta. Molemmilla osapuolilla on omat tehtävänsä strategiaprosessissa. Tiimalasimallissa pyritään tasapainoon. Aikojen myötä tilanne on ollut vallan suhteen epätasapainoisessa asemassa niin, että viranhaltijajohdolla on ollut suurempi valta kuin luottamusmiehillä. Koska kunnan toiminnan pyörittäminen vaatii laajaa spesifiä asiantuntemusta, ei valtuustolla ole aina katsottu olevan oikeanlaista osaamista ja valtaa on siirtynyt kohti viranhaltijaorganisaatiota. Strategian suhteen kuitenkin luottamushenkilöorganisaatio on strateginen ja operatiivinen toimija, jolla on hallussaan strategian ohjausvalta. Vaikka sen rooli onkin varsinaisessa toimeenpanossa pieni, on se kuitenkin keskeinen tekijä toimeenpanon varmistajana ja valvojana. Sen pitää varmistaa kuntastrategian roolin vahvuutta muihin toimintaohjelmiin nähden. (Rannisto 2005, 102.) Tiimalasin yläosassa tapahtuu luottamushenkilöiden tekemä strategian muodostaminen, ja sen valmisteluun on osallistunut myös kunnanjohtaja sekä ylimmät viranhaltijat strategiaprosessin mukaisesti. Tiimalasin kaulassa tapahtuu strategian toimeenpanon ja laatimisen sekoittuminen, jossa tärkeää olisi huomioida niin strategiset valinnat kuin työntekijöiden työtehtävät ja niihin vaikuttavat tulevat päätökset. Tiimalasin alaosaan valuu varsinaisen strategian operatiivinen toteuttaminen, jota tehdään niin henkilöstön sekä ylempien ja alemmien viranhaltijoiden toimesta. Näistä keskijohdon tehtäväksi jää useimmiten tulkita organisaation ideoita, muuntaa ne käytäntöön ja hoitaa syntyviä konflikteja. (Rannisto 2005, 100–103.)



Kuva 4. Tiimalasimalli kunnan strategiaprosessista (Rannisto 2005, 102)

Keskijohto henkilöstön lähiesimiehinä ovat keskeisiä strategioiden käytännön toteuttamisessa (Haveri ym. 2009, 138–139). Keskijohdon rooli strategiaprosessissa on toimia välittäjänä niin alas kuin ylöspäinkin. Se toimii ylöspäin puolustaen ja tukien uusia strategisia aloitteita, tutkimalla ja puoltamalla mahdollisuuksia ja

ehdotuksia. Myös tiedonvälittäjänä keskijohdon merkitys nousee, sillä se tuo subjektiivista näkemystä alhaalta ylemmälle johdolle. Toinen merkittävämpi rooli keskijohdon osalta muodostuu alaspäin suuntautuvasta strategisesta toiminnasta, jossa se toimii viemällä strategian alaspäin ja luomalla ympäristön, jossa käytännön toimenpiteet pystytään toteuttamaan. Strategisessa johtamisessa keskijohtoa on pidetty melko passiivisena toimijana. Kuitenkin keskijohdon rooli strategian implementoimisen vaiheessa nousee aktiiviseksi toimijaksi. Keskijohto toimii implementaation suuntaisesti portinvartijan ja yleisjohdon rooleissa vieden strategiset tavoitteet alaisilleen ja pyrkien pienentämään ja lähentämään eri organisaatioiden tasojen välistä kuilua ja helpottamaan alaisten sopeutumista muutokseen. (Dess, Markoczy & Shi 2009, 1455, 1473–1474.)

## 2.2 Strategian perusta

Implementaatioteorioiden perusta johdetaan strategian tutkimussuuntauksista. Teoriat ovat tärkeitä, sillä niissä määritellään perusolettamukset organisaatioista ja niiden avulla voidaan jäljittää, mitä pitäisi tehdä ja mitä tuloksia odottaa. Teorioita arvioidessa ja tarkastellessa tulee strategioiden osalta tietää, kenen tekemästä teoriasta on kyse: tutkijan, konsultin vai yrityksen prosessien kautta luodusta teoriasta. Toiminnan teoriat perustuvat strategiakokemuksiin, kun taas tutkitut teoriat edustavat enemmän yleisluontoista lähestymistä johtamiseen ja strategiseen toimintaan. (Ikävalko 2005, 5–15; Whittington 1996, 10–11.)

Perinteisesti strategiakirjallisuudesta tunnistetaan viisi tutkimuksellista pääkoulukuntaa. Strategiakoulukuntien lukuisa määrä estää yhtenäisen teorian määrittelyä, mutta se antaa teorioita soveltavalle tutkijalle vapauksia lähestyä strategiaa haluamastaan suunnasta. Rationaalinen suuntaus näkee strategian muodostamisen ja toimeenpanon toisistaan riippumattomina prosesseina, jota johdetaan ylemmän johdon toimesta ilman kontekstia ympäröivään toimintaympäristöön. Evoluutionistit pyrkivät strategian osalta avoimeen ja muutosvalmiiseen toimintamalliin, jossa koko voimavaraa ei investoida vain yhteen strategiseen suunnitteluun. Prosessuaalinen suuntaus kritisoi rationaalisen suuntauksen sulkeutunutta näkökulmaa ja yhdistää muodostamisen sekä toimeenpanon yhtenäiseksi prosessiksi, jossa strategia muodostuu jokapäiväisessä toiminnassa ilman etukäteistä suunnittelua ja sitä voidaan tarkastella vain jälkikäteen. Systeeminen suuntaus pyrkii sopeuttamaan strategian organisaation sosiaaliseen toimintaympäristöön mahdollisimman tehokkaasti ja lähtee liikkeelle organisaation sisäisestä kapasiteetista strategian luontiin. Uusin suuntauksista on strategia käytäntönä, jossa strategia nähdään toiminnallisena prosessina suunnittelun sijasta, ja siinä huomioidaan strategiatyöskentelyn inhimillistä puolta eli toimeenpanijat sekä toiminta. Tässä tutkimuksessa käsittely keskittyy erityisesti rationaalisen eli klassisen strategian suuntaukseen sekä strategia käytän-

tönä -suuntaukseen. (Ikävalko 2005, 5–15; Whittington 1996, 10–39; Whittington 2006, 619.) Tarkastelemalla erilaisia strategian suuntauksia pyrin avaamaan tarkemmin kokonaisuutta, jolla strategioita määritellään, ja tekijöitä, joita strategioihin kuuluu. Esiteltyt strategiasuuntaukset ovat toisilleen lähes vastakohtia. Rationaalinen suuntaus edustavaa toisaalta selkeästi mallia, jota on kuntakentällä käytetty vuosikausia. Kun taas strategia käytäntönä mallia, joka on täysin uudenvuotinen tapa lähestyä strategiaa, eikä sitä ole luottamushenkilövetoisessa kuntahallinnossa vielä kovin paljon käytössä.

## **RATIONAALINEN SUUNTAUS**

Rationaalinen eli klassinen strategiasuuntaus on koulukunnista vanhin, johon peilataan myös uudempia suuntauksia. Suuntauksen pohjana toimivat teorian kehittäneiden tutkijoiden näkemykset rationaalisesta analyysistä, ajattelun erottaminen toiminnasta sekä sitoutuminen taloudellisten voittojen maksimoimiseen. Rationaalisen suuntauksen alku on 1950-luvulla, jolloin strateginen suunnittelu oli vahvimmillaan, ja sen myötä ovat kehittyneet myös strategian kieli ja käsitteet, jotka näkyvät myös muissa suuntauksissa. Suuntaus dominoi perinteistä strategianäkemyksestä ja perustuu vahvaan johtamiseen ja kontrolliin. (Suominen 2009, 14–15.) Strategia nähdään analyttisen, rationaalisen ja lineaarisen suunnittelun prosessina, jossa keskitytään pitkän ajan suunnitelmaan positiivisella strategialla organisaation toimintaympäristöön sekä tunnistetaan käytettävät resurssit. Strategia ohjaa toimintaa huomioimatta ympäristöä tai kilpailijoita. Se nähdään suljettuna kokonaisuutena, johon ei vaikuta toimintaympäristössä tapahtuvat nopeat muutokset. Suuntaus käsittää toimintaympäristön itsenäisenä, ulkoisena ja muuttuvana, kun taas organisaatiota määrittelevät kiinteät lait, kilpailijat, sidosryhmät ja mahdollisuudet, jotka tekevät organisaatiosta erillisen yksikön sitä ympäröivästä toimintaympäristöstä. Pitkän ajan isommat tavoitteet sekä niistä alaspäin johdetut lyhyen ajan kohteet nousevat pelkästään strategiaa johtamalla. Rationaalinen suuntaus lähtee aina liikkeelle tuloksellisuuden tavoittelusta ja näin ollen strategian onnistumista mitataan tuloilla ja tuottavuudella. Teoria on rakentunut perustanaan klassinen ja sotilaallinen johtaminen, mikä ilmenee johdon roolin korostumisena. (Suominen 2009, 14–15; Whittington 1993.)

Suuntauksessa korostuu ylhäältä alaspäin johtaminen sekä strategian erillinen jalkauttaminen. Kokonaisuus on lineaarinen johdon vastuulla oleva prosessi, jossa johto suunnittelee ja määrittelee strategian, joka siirretään organisaatiolle toteutettavaksi. Prosessi nähdään kahtena eri osana: strategisena ja operationaalisenä johtamisena. Ylemmällä johdolla on kapasiteetti johtaa organisaatiota strategisesti ja tehdä strategisia päätöksiä. (Suominen 2009, 15.) Operationaalinen johtaminen eli tässä tapauksessa implementaatio

jää keskijohdon vastuulle. Strategia on näin ollen lähinnä johdon työkalu, jolla ylempi johto keskittyy strategiseen johtamiseen ja keskijohto strategian jalkauttamiseen. Suunnittelu ja toteutus on eritelty toisistaan selkeästi, ja ne nähdään tapahtuvan ajallisesti etenevänä lineaarisena prosessina, jossa eri vaiheiden paikat eivät muutu. Rationaalinen strategia keskittyy pitkän aikavälin suunnitteluun ja maaleihin, jolloin virtaus ylemmältä johdolta alaspäin organisaatiossa tapahtuu resurssien ja toimintojen kautta. Keskijohdon tulee implementoidessaan strategiaa osata huomioida tomissaan strategian tuloksellisuuden suuri päätavoite kaikessa toiminnassa. (Suominen 2009, 14–15; Whittington 1993, 11–17.)

Rationaalinen suunnitteluorientoitunut suuntaus on edelleen aktiivisesti käytössä useissa organisaatioissa. Sen käyttäminen perustuu moneenkin asiaan, joista päällimmäisinä teoriakirjallisuudesta nousevat käytännön helppous, perinteisen strategiamallin opettaminen ja saadut onnistumiset. Rationaalinen suunnittelu antaa ylemmälle johdolle vapauden luoda omannäköinen ja heidän tavoitteisiinsa sopiva suunnitelma toiminnasta. Suunnitelmaan kuuluu oleellisesti mukaan myös toimintaohjeet, jotka jalkautuvat keskijohdon toimesta organisaatiossa käyttöön. Tämä malli ei vaadi johdolta erityistä osaamista ja panostamista, sillä tavoitteisiin sitoutunut organisaatio pyrkii jatkuvasti niitä kohti. Malliin kuuluvat vahvasti myös arviointi ja palautteen antaminen, jolloin toimintaa voidaan tarvittaessa muokata ja samalla henkilöstö tietää, mitä heiltä odotetaan strategian suhteen. (Suominen 2009, 16.)

Täysin kritiikitön ei rationaalinen suuntaus kuitenkaan ole. Sen mukaisessa strategiassa organisaation toimintaympäristöstä muodostuva kuva on pysyvä ja helposti ennakoitava. Strategia rakennetaan vahvasti yhteen suuntaan, jota kohti tulevaisuudessa aiotaan liikkua. Kuitenkaan tämän päivän maailma ei tue näkemystä pysyvyydestä tai vahvasta ennustettavuudesta. Erilaiset epävarmuustekijät ja toimintaympäristön jatkuva muutos ovat vahvasti siihen kuuluvia. (Minzberg 1990, 177–188.) Rationaalista suuntausta kuvailaan parhaiten analyyttisenä, systemaattisena ja laskelmoivana. Sen keskeisenä arvona on suuntautuminen menestykseen. Voidaan ajatella, että tehtävien järkevien päätösten taustalla tulisi olla selkeä näkemys myös siitä, mitä päätöksiä voidaan tehdä. (Sotarauta 1996, 3.) Yksi suurista haasteista, niin kutsutuista rationaalisen strategisen suunnittelun ansoista perustuu siihen, että ensin suunnitellaan strategia valmiiksi ja sitten vasta tehdään toimeenpanon suunnittelu ja toteutus. Pahimmillaan päädytään tilanteeseen, jonka myötä luotu strategia on käyttökelvoton ja organisaatio sekä toimintaympäristö hylkivät tehtyä strategiaa. Usein strategit sekä toteuttajat ovat erillään toisistaan. Haasteena on putoaminen tilanteeseen, jossa huomiota ei kiinnitetä enää tämän hetken vaatimuksiin, vaan kaikki perustetaan tiukasti analysoituun strategiaan. Parhaimmillaan siis suunnittelun ja toteutuksen tulisi olla toisiaan tukevia ja rakentua jatkuvan vuorovaikutuksen kautta. Tällöin prosessin aikana tapahtuu oppimista. (Minzberg 1990, 181–188; Sotarauta 1996, 3.)

## STRATEGIA KÄYTÄNTÖNÄ

Strategia käytäntönä on strategian koulukunnista muodostettu tuorein teoreettinen malli, vaikka senkin pohjia on rakennettu jo useita vuosikymmeniä. Mallin kehitys lähti tarpeesta yhdistää useita erilaisia toisinajattelijoita perinteisten koulukuntien mallien ulkopuolelta. Teoriaa on kutsuttu eurooppalaiseksi kritiikiksi pohjoisamerikkalaistaustaista teorianäkemystä vastaan. Sen tavoitteena oli laajentaa ja uudistaa ymmärrystä strategian johtamisesta ja strategiasta itsestään. Kuitenkin malli on saanut kannatusta ja noussut yleiseen tietouteen vasta muutamien viime vuosien aikana, ja se on alkanut todistaa paikkaansa perinteisten koulukuntien rinnalla teoreettisessa lähestymisessään. Strategia käytäntönä -teorian merkittävimpiä luojia ovat tutkijoista Whittington, Johnson sekä Jarzabkowski. Johnson aloitti määritelmän siitä, että strategia käytäntönä on aktiivisuuden perustuva näkökulma käytännön strategian tekemiseen. Siihen kuuluu useita pieniä käytännössä tapahtuvia strategisia tekijöitä, jotka muodostavat varsinaisen käytännössä syntyvän strategian. Tätä Whittington vei eteenpäin määrittelemällä, että strategiset aktiviteetit pitää ymmärtää laajemmassa sosiaalisessa kontekstissa. Strategisesti merkittävät toimijat eivät toimi eristyksissä organisaatiosta ja sen käytännön toiminnasta, joten heidän toiminnan perusteensa nousevat ylös sieltä ympäristöstä, jonka jäseninä he aktiivisesti toimivat. Tähän näkökulmaan perustuen Whittington vei strategia käytännössä -mallia eteenpäin määrittelemällä siihen kolme perustuksen luovaa rakennuspalikkaa. ”Practitioners” ovat strategian todellisia käytännön tekijöitä, jotka muovaavat ja toteuttavat strategiaa. ”Praxis” on tilanteen käytännössä rakentama konkreettinen strategia. ”Practices” ovat taas rutiineiksi muodostuneet käyttäytymisen mallit, jotka ovat syntyneet aktiivisen strategian tekemisen myötä. Whittingtonin mallissa rakennuspalikat ovat jatkuvassa yhteydessä toisiinsa. Jarzabkowski korosti vielä eri rakennuspalikoiden välisiä kahdenkeskeisiä yhteyksiä, joihin organisaatioiden olisi hyvä käytännössä keskittyä ja väliaikaisesti sulkea yksi rakennuspalikoista pois pohdinnasta. (Golsorkhi, Rouleau, Seidl & Vaara 2010, 3–4; Huhtinen, Koltola & Westing 2010, 12.) Strategia käytäntönä saattaa hahmottua aina hieman eri tavalla riippuen siitä, kenen tutkijan painotuksista mallia tarkastellaan, vaikka niissä onkin tunnistettavissa yhtenäisiä piirteitä (Huhtinen ym. 2010, 15).

Aikaisempi ja nykyäänkin edelleen vallitseva strategiatutkimus on luonteeltaan merkittävästi erilaista kuin strategia käytäntönä. Perinteisiin malleihin yhdistetään tiukkoja laatuvaatimuksia ja prosesseja, joita vietään eteenpäin tietäntyyppisellä sotilaallisella tahdilla. Strategiat ovat nippu suunnitelmia, jotka jalkauteen käsittelemällä ongelmia ratkaistavina asioina. Niihin kuuluu olennaisesti vahva johtajuus, jossa ylhäältä tapahtuu käskytyks ja alhaalla totteleminen. Tällöin haasteena on, että myös ajattelu tapahtuu ylhäällä

johdossa, poissa organisaation operationaalisesta toiminnasta. Myös suunnitelmallisuuden kannalta on tunnistettavissa haasteita, sillä usein eilisen ratkaisuja käytetään huomisen ongelmissa ja todellisuus, jossa suunnitelmia yritetään toteuttaa, saattaa olla liian haastava. Haastavaa toimintaympäristöä pyritään yksinkertaistamaan, jolloin yksinkertaistuu samalla myös strateginen ajattelu eikä asioita tarkastella laatikon ulkopuolelta. Strategia käytännössä siirtää katsantokannan vallitsevalta strategiatutkimukselta toisaalle. Se tarkastelee strategiaa käytäntökeskeisenä ilmiönä, joka muodostuu organisaation välisten jäsenten vuorovaikutuksessa. Voiton ja kilpailuasemoinnin maksimoinnin sijasta keskitytään puhtaasti siihen, miten käytännössä strategiaa tehdään, millä menetelmillä ja millä työkaluilla. (Huhtinen ym. 2010, 15–20.) Strategian tekeminen on kokonaisuus, joka rakentuu organisaatiota koskettavista toiminnoista ja käytännöistä sekä näiden välisestä vuorovaikutuksesta. Toiminta voidaan nähdä strategiallisena, vaikka se puuttuisi strategian kirjallisesta tuotoksesta, kunhan lopputulos ja toiminnan suunta ovat organisaatiolle hyödyllisiä. (Jarzabkowski 2005.) Strategia on aikaisemmin nähty enemmän mekaanisena työvälineenä kuin kokonaisuutena, joka muodostuu inhimillisen toiminnan kautta. Kokonaisuutta hahmotetaan tarkastelemalla strategiatyötä kysymysten avulla kuten missä tehdän, kuka tekee, mitä tehdään, miten tehdään, millä keinoilla, miten onnistutaan. Näiden kautta ymmärretään organisaation sisäisesti tapahtuva strategiaprosessi. Jokainen organisaatiossa toimiva yksilö muovaa ja käytännössä soveltaa strategiaa päivittäisessä toiminnassaan. Koska yksilöt eivät pysty valitsemaan omien työtehtävien asemoitumista strategiaan nähden, tulisi kaikkien olla yhtä lailla sitoutuneita siihen. (Ikävalko 2005, 14–15.)

Strategiaprosessi rakentuu strategian muodostamisesta kohti strategian tekemistä. Se on kuitenkin erilainen prosessi kuin muissa malleissa, sillä välttämättömyytenä ei pidetä strategian suunnitelmien muodollista rakentamista. Vaikka strateginen suunnittelu muodostaakin arvokkaan pohjan organisaation strategiselle käytännölle, hyväksytään suunnitelmien mahdollinen toteutumattomuus sekä strategian uusiutuminen toiminnassa. Muodollinen suunnitteluprosessi ja toteuttaminen kytketään organisaation arkiseen toimintaan, ja tämän vuoksi suunnitelmat voivatkin muuttua käytännössä. Toteuttaminen on osa prosessia, jossa strategia valjastetaan käytäntöön, mutta käytännössä toteutuva strategia muotoutuu vasta organisaation jokapäiväisestä käytännön selviytymisestä. (Ikävalko 2005, 10–15; Whittington 2003.) Strategian ei tarvitse olla tarkasti rakennettu kohta kohdalta noudatettava suunnitelma, mutta sen tulisi olla läsnä jokaisen organisaation toimijan arjessa. Strategian tavoitteena on jatkuva kehittyminen, kun sitä käytetään aktiivisesti arkisten toimien pohjana käytännön työtä tehdessä. Strategiaprosessi voidaan jakaa kahtia erilaisiksi toimiksi. Toiset pyrkivät strategioiden luomiseen ja toiset taas niiden toteuttamiseen. Suunnittelun merkitys tapahtuu tarkkailemalla strategisia mikrokäytäntöjä. Ylin johto on vastuussa strategisten päätösten te-

kemisestä, mutta siltä puuttuvat työkalut ja mahdollisuudet vaikuttaa suunnitellun strategian toteutumiseen. Tämän vuoksi strategian toteuttamisen suhteen keskijohdolla on muita tasoja korostuneempi rooli, sillä se vastaanottaa päätökset ja lopulta toteuttaa ne. Näin ollen keskijohdon toiminta vaikuttaa siihen, minkälaisena strategia toimeenpannaan. Käytännössä toimeenpano tapahtuu keskijohdon toteuttamien rutiinien kautta, jossa keskijohto tulkitsee strategiaa, oivaltaa oman roolinsa, viestii strategiasta alaspäin, löytää jatkuvuuden eri strategioiden välille, asettaa tavoitteita ja toteuttaa strategian kirjaamista. (Ikävalko 2005, 10–15; Suominen 2009, 16–20; Jarzabkowski 2005; Whittington 2003.)

Strategia käytännössä -perusteet rakentuvat kolmesta rakennuspalikasta, jotka ovat käytännön strategia (praxis), käytännöt (practices) ja tekijät (practitioners). Praxisiin eli käytännön strategiaan lasketaan kuuluviksi kaikki strategiaan liittyvät käytännöt, kuten suunnittelu ja päätöksenteko, sekä itse käytännön kautta muodostuva konkreettinen strategia. Praxis voi muodostua niin muodollisissa kuin epämuodollisissa neuvotteluissa sekä käytännössä syntyvän suunnitelmallisuuden kautta. Koska praxis yleistää käytännön strategiksi, tarkoitetaan sillä kaikkea toimintaa, jota ihmiset organisaatiossa oikeasti tekevät strategian muodostamisen puolesta, kuten keskustelut, vuorovaikutus, käyttäytyminen ja käytännön tapaamiset. Practitioners ovat taas strategian käytännön tekijöitä, kuten johto, hallitus, valtuusto, konsultit ja muut organisaation merkittävät strategiset tekijät. Strategian harjoittajat eivät ole pelkästään strategistin rooleissa eli strategian luoja, vaan he tekevät käytännön työtä strategian implementoijina. Tekijöiden ja käytännön strategian välillä tapahtuva toiminta on mikrotoimintaa organisaatiossa. Practices ovat taas käytännön toimia, kuten rutiinit, työvälineet, harjoitukset sekä toiminnot toimintaympäristössä. Käytäntöjen ja tekijöiden välillä tapahtuu jatkuvasti makrotoimintaa organisaatiossa. Näitä ovat esimerkiksi organisaatiossa jaetut rutiinit ja käytännöt, kuten perinteet, normit, ajattelu, toiminta sekä asioiden käyttämiseen liittyvät prosessit. Practices voivat olla joko täysin konkreettisia käytännön työvälineitä, kuten SWOT, tai tekninen apuväline strategian käytännön toiminnassa. (Huhtinen ym. 2010, 15–20.)

### **2.2.1 Strategian ja toimeenpanon välinen kuilu**

Organisaatiot luovat strategioita, jotta ne voisivat menestyä toiminnassaan parhaimmalla mahdollisella tavalla. Strategisten valintojen tekeminen luo organisaatiolle suunnan ja toiminnalle ”järjen”. Perinteisesti strategian luomista pidetään ylimmän johdon tärkeimpänä tehtävänä, ja itse strategiaprosessi on ymmärretty suunnittelun ja toteutuksen yhdistelmänä. Nämä tapahtuvat pääsääntöisesti lineaarisesti, ajallisesti peräkkäin toteutuksen seurattuna suunnittelua. Toteutusta voisi kutsua siirtymäksi suunnitelmasta käytäntöön. Kuitenkin suunnittelu on strategiaprosessin suoraviivaisin osuus ja haastavimmat kysymykset useimmiten kohdistuvat juuri toteutukseen. Määrällisesti suunnitteluun käytetään usein enemmän aikaa



kuin itse strategian toteutukseen. Perinteisen strategiamallin yksi suurin haaste tapahtuu laatijoiden ja toteuttajien kohtaamisessa. Strategian laadintaa pidetään organisaatiossa haasteellisena työnä, ja siihen on valittu henkilöitä, johtoa ja konsultteja, joilla on strategiaan liittyvää osaamista sekä poliittisia kykyjä. Toteuttaminen on kuitenkin käytännön työtä, jota tekee henkilöstö oman työnsä ohella huomaamattaan ja huomioiden. He eivät välttämättä ole strategia-asiantuntijoita vaan oman alansa asiantuntijoita. Ongelmaksi nousee tilanne, jossa strategia koetaan toteuttajan puolella kiusalliseksi tai turhaksi lisätoimeksi tai työhön kuulumattomaksi taustameteliksi. Tällöin strategian tärkeyttä ei osata eikä haluta huomioida omassa työssä. Pahimmillaan strategian toteuttaja voi ymmärtämättään toimia omassa tehtävässään strategian vastaisesti, vaikka hän tekisikin omat työtehtävänsä asiankuuluvalla ammattitaidolla. (Mantere, Hämmäläinen, Aaltonen, Ikävalko & Teikari 2003, 5–7.)

Strategian laatiminen ja toteuttaminen vaativat jatkuvan viestinnällisen yhteyden toteuttajien ja laatijoiden välillä. Jokainen toimija organisaatiossa ymmärtää strategian omasta lähtökohdastaan, ja jos rakentuva käsitys eroaa todellisesta strategiasta, voi kokonaisuuden hahmottaminen muodostua haasteelliseksi. Viestinnällisesti suurin haaste muotoutuu siitä kielellisestä erosta, joka laatijoiden ja toteuttajien välillä on. Laatijat käyttävät strategian kieltä, joka voi kuulostaa toteuttajista epäselvältä. Tämän vuoksi laatijoille jää helposti mielikuva, että toteuttajat eivät kuule, kuuntele tai halua ymmärtää sanomaa, kun taas toteuttajat itse ymmärtävät kyllä, mutta eivät suhtaudu sanomaan sen vaatimalla tarkkuudella ja tärkeydellä. Tämä muodostaa ristiriidan, sillä organisaatiossa oletetaan kaikkien jäsenien olevan yhtä lailla kiinnostuneita organisaation tulevaisuuden suunnasta. Nämä haasteet ovat saaneet kutsumanimityksen ”kuilu” laatijoiden ja toteuttajien välillä. Toisella puolella kuilua huhuilevat laatijat, jotka ovat tehneet strategiset suunnitelmat, ja toisella puolella taas organisaation muu henkilöstö eli toteuttajat. Kuilun väliltä puuttuu kuitenkin yhteyden luova reitti toisten luokse eli silta. Ongelmaa voisi kuvailla tilanteella, jossa laatijat odottavat toteuttajien rakentavan sillan kuilun yli ja toteuttajat taas tarvitsevat sillan rakentamista varten tarkempia rakennusohjeita. Sillan rakentaminen muodostuu mahdottomuudeksi, jos molemmilla osapuolilla on oma käsityksensä rakennusprosessista ja omasta roolista siinä. Sillan rakentamisen onnistumiseksi vaaditaan, että molemmat osapuolet tulkitsevat strategiaa ja omaksuvat kuulemansa samalla tavoin. Jotta kuilun yhdistämisessä onnistutaan, vaaditaan organisaatiossa moitteetonta viestintää sekä jatkuvaa yhteistyötä. (Mantere ym. 2003, 5–7.)

Sotarauta (1996, 3) kuvailee kuilua vastaavaa tilannetta klassisen strategian ansana. Siihen astuminen on helppoa niin julkisissa kuin yksityisissä organisaatioissa. Klassisen strategian ansan muodostumisessa voi-

daan erottaa neljä pääpiirrettä. Ensimmäinen ansoittuminen löytyy, jos organisaatiossa käsitetään suunnittelu ja toteutus toisistaan täysin erillisinä prosesseina. Toinen muodostuu strategisten analyysien tekemisessä, jossa ajatellaan, että niiden laatu varmistaa myös aiotun strategian lopullisen laadun. Kolmantena on se, että aiottuihin strategioihin rakennetun sisällön laadun avulla taataan toteutumisen onnistuminen. Viimeisenä jo sama ajatus kuin strategisessa kuilussa, eli strategit ja toteuttava operatiivinen taso voidaan ongelmitta erottaa toisistaan. Sotarauta toteaa, että ansaan pudotaan, jos strategiaprosessia ei käsitellä kokonaisuutena: laadukkaana prosessina. Sen keskeiset toiminnallisuuden piirteet ovat jatkuva oppiminen, kommunikaatio sekä vanhojen kokemusten analysointi ja niistä oppiminen.

Strategian ja toimeenpanon välinen kuilu on mahdollista ylittää laatijoiden ja toteuttajien välillä viestinnän, tulkinnan, omaksumisen ja toiminnan avulla. Viestinnän tehtävä strategian kuilun pienentämisessä on strategian tuominen henkilöstön tietoisuuteen. Viestintä ei ole pelkästään strategian juhlallinen julkaiseminen, vaan siihen kuuluu jo strategian laadinnan aikana tehtävät tiedotukset, erinäiset kokoukset, strategian koulutus- ja tiedotustilaisuudet sekä jatkuvan vuorovaikutuksen edistäminen viestinnälliseltä kannalta. Henkilöstö tulkitsee strategiaa omassa työssään, ja sen tapahtumisen edellytyksenä on kaksisuuntainen ja jatkuvasti käynnissä oleva viestintä. Tulkitsemalla henkilöstö oppii, soveltaa ja hyväksyy organisaation strategian. Omaksumalla strategian henkilöstö alkaa tehdä omaa työtään strategian mukaisesti. Omaksumista ei kuitenkaan tapahdu ilman viestintää, jonka kautta strategiaa tulkitaan. Viestintä, omaksuminen ja tulkitseminen ovat vahvasti riippuvaisia toisistaan, eikä yksi onnistu ilman toista. Toiminta on strategian toimeenpanon kuilun pienentämisessä se prosessin osa, jossa strategiaa muunnetaan käytäntöön niin tavoitteiden kuin henkilöstön osallistamisen kautta. Toiminnassa korostuu henkilöstön rooli, vaikka strategia on perinteisesti nähty johdon toimintana. Varsinaisilta toteuttajilta ei vaadita oman työnsä ohella mitään erityisiä strategisista taitoja vaan enemmänkin myönteistä asennetta ja halukkuutta oppimiseen sekä strategiaprosessiin osallistumiseen. (Aaltonen, Ikävalko, Mantere, Teikari, Ventä & Währn 2001, 3–17.) Kuilu rakentuu jo organisaation johtamisen tasolla, jossa taidot ja tiedot riittävät strategiointiin ja strategian luomiseen mutta ontuvat implementaation vaihteessa. Strategioita joudutaan luomaan yhä nopeutuvalla tahdilla, sillä siinä missä ennen strategian kiertokulku lähenteli 15:tä vuotta, on se nykyään vain 3–4 vuotta. Tämä pakottaa johdon kehittämään omaa osaamistaan strategian implementaation osalta, sillä aina ei voida vain tehdä uutta strategiaa vanhan epäonnistuttua. (Speculant 2014.)

## 2.3 Osaaminen strategisena oppimisprosessina

Osaaminen lähtee aina prosessina liikkeelle organisaation strategiasta. Sen kehittäminen tapahtuu osaamisen johtamisen kautta. Siihen käytännössä kuuluvat kaikki toimintatavat, joilla vaalitaan, kehitetään, uudistetaan ja hankitaan osaamista, joka yhdistyy yrityksen strategiaan. Osaamisen johtamisen kannalta vaaditaan ennakoiva mutta aktiivinen ote. Sen avulla muuttuvassa toimintaympäristössä voidaan saavuttaa strategiassa määritelty organisaation visio. Osaaminen mahdollistaa myös strategian uudistumisen, sillä strategia ohjaa osaamisen kehittämistä. Jotta organisaatio voi saavuttaa ydinosaamisen, joka kuljettaa organisaatiota kohti haluttua tulevaisuutta, vaatii se organisaatiolta taitoa olla jatkuvasti uudistuva ja elävä. Osaamiseen kuuluu myös virheistä oppiminen, joka mahdollistaa organisaation kehittymisen. (Viitala 2007, 12–14; Tuomi & Sumkin 2010, 20–32.) Kun organisaatiossa saavutetaan avoin ja vastavuoroisuuteen perustuva ilmapiiri, pystytään virheitä käsittelemään ongelmalähtöisyyden näkökulmasta. Tällöin vähenevät myös virheiden tekemisestä aiheutuvat syyllisyyden tunteet. (Kinnunen 2010, 29–30.)

Strategialähtöinen uudistumiskykyinen organisaatio pystyy toteuttamaan muutokset, joiden avulla päästään nykytilasta suunniteltuun tahtotilaan. Jokainen strategiassa tapahtuva muutos tapahtuu kehityksen kautta. Tällöin lisääntyy samalla käytettävissä olevan tiedon määrä. Strateginen kehittyminen ei ole yksinkertaista, sillä se vaatii organisaatiolta muutoskyvykkyyttä. Organisaation tulee olla valmis kyseenalaistamaan nykyisiä toimintamalleja, sillä olemassa olevilla toimintamalleilla ja kokemuksella ei aina ole strategialähtöisessä organisaatiossa riittävää pohjaa uuden tulevaisuudenmallin rakentamisessa. Tämän osaamis-pohjan rakentaminen aloitetaan strategiaprosessissa, jossa kehitetään ja rakennetaan uuden strategian sekä vision vaatimia toimenpiteitä. Strategia on oppimisprosessi, joka muotoutuu jokaisessa organisaatiossa oman näköisekseen. Se tuotetaan organisaation yhteisenä oppimisprosessina, ja strategian tulee olla jatkuvasti elävä työkalu organisaation arjessa. Tavoitteena on tuottaa strategiasta organisaatiota sitouttava työväline. Strategiaa työstettäessä tehdään organisaatiossa valintoja erilaisista vaihtoehdoista ja punnitaan niiden onnistumista. (Ollila 2006, 50–65.)

Jo strategian laadintavaiheessa tulee oppimisen näkökulma huomioida, jotta organisaatiolla on tiedossa, millaista osaamista vaaditaan jo pelkästään strategian toteuttamiseen. Käytännöt, jotka muuttavat organisaation toimintaa, eivät jalkaudu ilman strategian siirtämistä päätöksiin. Tämä toiminta johtaa oppimisen tapahtumiseen. Yhden jäsenen oppiminen ei kuitenkaan takaa koko organisaation oppimista. Strategiaproessin yhteydessä nousevat usein keskusteluun sen osallistavuus ja sitouttavuus. Osaamiseen ja oppimiseen tähtäävä prosessi on laadultaan vahvasti osallistava. Siinä henkilöstö osallistuu alusta lähtien ensin skenaario- ja tulevaisuustyöpajoihin. Näiden jälkeen tulee organisaation johdon vuoro luoda strategian

ydinnäkökulmia osaksi tulevaisuuden näkökulmaa. Tästä organisaatiolle luotu strategia siirtyy yksiköiden työvälineeksi, josta ne luovat käyttöönsä omia toimintasuunnitelmiaan. Strategian tehtävänä on toimia suuntaa ylläpitävänä työkaluna kaikissa organisaatiossa tehtävissä päätöksissä ja valinnoissa. Tästä näkökulmasta nousee myös tulevaisuuden strategiaprosessiin katsova kulma. Organisaatio joutuu pohtimaan, mitä ainutlaatuista nyt saavutetaan ja mitä mahdollisuuksia tämä saavutettava osaaminen tuottaa meille tulevaisuudessa. Ydinosaamiset muodostuvat yksilöiden kautta. Suurimpana haasteena on nostaa yksilöllisesti kehittynyt ydinosaaminen koko organisaation hyödyksi. Toiminnan ytimenä on strategiaan perustuva organisaation johtaminen. Siinä ennakoidaan ja tehdään aktiivista toimintaa vaaditun strategisen vision saavuttamiseksi. Strategian tehtävänä on ohjata osaamista, ja osaaminen luo mahdollisuudet strategian uudistamiselle. Ilman arjessa elävää ja uudistuvaa strategiaa puuttuu organisaation osaamisen johtamisen perusedellytys. (Tuomi & Sumkin 2012, 17–32.)

### **2.3.1 Strategia-ajattelun ja -prosessin uudistuminen osana kyvykkyyšnäkökulmaa**

Jokainen strategiaprosessi muodostaa oman kokonaisuuden, jossa käytetään hyväksi organisaatioon kertynyttä vanhaa osaamista. Prosessin myötä organisaatiossa tapahtuu oppimista, jonka hyötykäyttäminen luo organisaatiossa muutosprosessin. Kunnallishallinnossa strategiaprosessin muutoksen tarpeeseen vaikuttavat niin organisaation sisäinen tilanne, poliittisten päättäjien ja puoluesuhteiden vaihtuminen, erilaisten konsulttien käyttäminen sekä kunnan senhetkisen tilanteen muuttuminen toimintaympäristössä niin valtion, lainsäädännön kuin kunnan oman kehittymisen suhteen. Strategiaprosessi on osa uuden tiedon hallintaa ja luomista, joten strategiaprosessin muutosta voidaan tarkastella esimerkiksi muutosorganisaation arviointimallin kautta. Tässä tapauksessa strategiaprosessin muutoksella tarkoitetaan tilannetta, jossa kunnan uuden tulevan strategian strategiaprosessi kokee merkittäviä muutoksia edellisiin prosesseihin nähden. Tietoa luovassa organisaatiossa toimintatapojen muutostarpeen arviointi toteutetaan ensin kohdentamalla arviointi oikeaan prosessiin, sen jälkeen arviointi toteutetaan ja viimeisessä vaiheessa mahdollistetaan arvioinnista oppiminen. Tämän kokonaisuuden tavoitteena on kehittää ja parantaa niin kyseisen prosessin kuin itse organisaation toimintaa. (Stenvall & Virtanen 2007, 43–45, 116–122.)

Organisaatioiden tulee pystyä toteuttamaan muutoksia. Jokainen organisaatiossa tehtävä muutos muodostaa omanlaisen kokonaisuuden, jota ei voi suoraan verrata edellisiin tehtyihin muutoksiin. Vanhoista prosesseista organisaatiot hyötyvät joka tapauksessa, koska vanhat prosessit vaikuttavat uusiin. Ne eivät yksistään toimi kuitenkaan muutostarpeen määrittäjinä. Täysin uuden mallin rakentaminen tyhjästä on haastavampaa kuin vanhan mallin hyödyksi käyttäminen. Muutoksissa tapahtuu oppimista, sillä muutoksen aikana organisaation pitäisi pystyä kriittisesti arvioimaan tapahtumassa olevaa muutosprosessia sekä omaa

toimintaansa. Tarve muutokselle syntyy joko ulkoisista tai sisäisistä syistä. Sisäiset muutokset voivat kunnissa olla kansalaisten tarpeiden muutokset ja ulkoisia esimerkiksi lainsäädännön kautta tulevat muutostarpeet. Onnistuneesti muuttuneessa prosessissa on ensin tunnistettu muutokseen edellyttävät piirteet. Kokonaisuudessaan muuttunutta tilannetta pitää arvioida niin suunnittelun alussa kuin muutoksen lopussa. Jokaisessa muutostilanteessa on mukana niin vastustavia kuin edistäviä voimia, joista edistäviä pitäisi pyrkiä jatkuvasti vahvistamaan. Muutostarpeen tunnistamiseen on määritelty neljä tekijää, jotka ovat muutospainet, selkeä yhteinen visio, muutospotentiaali sekä toteuttamiskelpoinen hanke. Puuttuvat osat saattavat johtaa organisaation kohti tarpeetonta tai päämäärätöntä muutosta, turhautumista tai sattumanvaraista muutossuuntaa. (Stenvall & Virtanen 2007, 43–45, 116–122.)

Strateginen osaaminen sitoutuu organisaatiossa sen liiketoimiyksikköön, tiimeihin sekä yksilöihin. Se on taitoa, kokemusta sekä osaamista, jonka avulla varmistetaan pitkän aikavälin organisaation tavoitteiden ja suunnitelmien toteutuminen. Osaamisesta saadaan eniten irti, kun sitä hyödynnetään ja kohdistetaan tavoitteiden mukaisesti. Negatiivisesti osaamiseen vaikuttavat epäselvät tavoitteet, huono johtaminen, heikosti toteutetut tavoite- ja kehityskeskustelut. Ne vähentävät yksilöiden ja sitä kautta myös tiimien sitoutumista organisaatioon. (Lankinen, Miettinen & Sipola 2004, 35.)

Kirjavainen ja Laakso-Manninen kuvailevat kirjassaan Strategisen osaamisen johtaminen (2003, 44–45) strategia-ajattelun uudistumisesta perinteisestä mallista kohti uutta mallia. Perinteisessä strategia-ajattelun mallissa strateginen johtaminen käsitetään tulevaisuuden suunnitteluna, joka käytännössä on jo aikaisemmin tehtyjen päätösten toimeenpano. Uudessa mallissa taas strateginen johtaminen nähdään enemmän jatkuvana innovaationa, valinnaisuutena sekä yrityksen mission, vision ja olemassa olon kirkastamisena. Perinteisesti strategiaa johdetaan erinäisten vuosisuunnittelukellojen mukaisesti, jossa jokaisella toiminnolla on oma paikka ja ajankohta. Tällöin strategisesti suuremman merkityksen saa kunnassa esimerkiksi budjetointi sekä siihen liittyvät toimintasuunnitelmat kuin itse strategiointi ja visiointi. Uudessa mallissa tätä vastoin pyritään kannustamaan organisaatiota tuottamaan jatkuvaa strategiakeskustelua kaikilla organisaation tasoilla. Perinteisesti strateginen johtaminen koskee vain ylintä johtoa. Uudessa mallissa se nostetaan kaikkien esimiesten agendaksi, ja keskijohdon rooli on keskeinen heidän toimiessaan strategisten valintojen siirtämisessä arkipäivän toimintamalleihin sekä välittäessään tietoa organisaatiotasojen välillä. Perinteisesti strategista johtamista kehitetään uudistamalla suunnittelun ja seurannan rutiineita, mittareita sekä välineitä, kun taas uudessa näkökulmassa korostetaan enemmän strategisen ajattelun valmiuksien lisäämistä sekä ruokitaan kiinnostusta ja kykyä tehdä jatkuvasti tuloksellista toimintaa. (Kirjavainen & Laakso-Manninen 2003, 44–45.)

### 2.3.2 Strategia- ja toimeenpanoprosessin kehittäminen seurannan ja arvioinnin kautta

Kunnan toiminnan kehittämisessä pohjana on halu vaihtaa kunnan suunta nykyisestä kohti tavoiteltavaa tilaa. Kehittämisen perustehtävänä on muutos, jonka taustalta on tunnistettavissa yksilöön, organisaatioon tai järjestelmään liittyvä oppimisprosessi. Useimmiten kehittämisen tarve huomataan vasta, kun vanhassa prosessissa huomataan ongelmia tai haasteita. Toimintaprosessien kehittäminen vaatii pitkäjänteistä työtä, joka on ohjattua, johdettu sekä tietoista työtä kohti asetettua tavoitetta. Tietyntasoinen prosessien kehittäminen tulisi näkyä luonnollisena työnä jokaisen työntekijän arjessa. Kehittäminen aloitetaan, kun taustalla olevat muuttajat vaativat muutosta. Näitä ovat esimerkiksi resurssit, tutkittu uusi tieto sekä muuttunut tai muuttuva toimintaympäristö. (Anttila, Rousu, Kinnunen & Vuorijärvi 2005, 7–12.)

Toimintaprosessit ovat osa kunnan päätöksentekokoneistoa. Usein kunnissa päädytään kehittämisprosesseissa uudistamaan ensisijaisesti kunnan kiinteitä rakenteita sekä organisaatiota. Pelkkä kunnan rakenteellinen uudistaminen ei välttämättä kosketa toimintaprosesseja, jolloin uusissa rakenteissa muhii vanhan prosessin mukaisia toimintoja. Toimintaprosessien uudistamista tukee myös kunnissa vallalla olevat uudet ajattelun mallit, kuten innovaatioajattelu. Jokaisen toimintaprosessin tavoitteena ja tuotoksena on tulos. Strategiaprosessin tuotos on strategia. Toimeenpanoprosessin tuotoksena on taas toimeenpano. Jokainen prosessi tuottaa toimijalleen lisäarvoa, joka kunnallishallinnossa tarkoittaa julkisilla varoilla mahdollisimman tehokkaasti tuotettuja palveluita. Nykyisiä prosesseja tuleekin tarkastella ja havainnoida eri puolilta organisaatiota tehokkuuden ja osallistumisen kannalta. Strategiaprosessin toimeenpano ei myöskään voi olla vain yksikkökeskeinen tapahtuma, vaan sen tulee levitä aktiivisesti koko kuntaorganisaatioon. Sen kehittäminen on koko prosessia koskeva kokonaisuuden uudistaminen. Uuden prosessin luomisen tavoitteeksi voidaan asettaa esimerkiksi enemmän toteuttamiseen motivoitunut henkilökunta, joka samalla kehittää omaa osaamistaan. (Toivonen, Ramstedt-Sen & Anttiroiko 2011, 10–20.)



Kuva 5. Toimintaprosessin kehittämisen vaiheet (lähde)

Prosessin kehittämisestä voidaan erottaa kuusi eri vaihetta. Jokainen vaihe pyrkii tietyn etukäteen määritellyn päämäärän toteuttamiseen. Ensimmäisessä vaiheessa havaitaan organisaation jossain prosessissa kehittämistarve. Tällöin prosessi käynnistyy. Strategiaprosessissa tämä voi olla esimerkiksi ennen uuden strategian luomista tehtävä kartoitus nykytilasta ja nykyisen strategian toimeenpanon onnistumisesta ja tavoitteisiin pääsystä. Kehittäminen voi olla myös jatkuva prosessi, jolloin muutoksia voidaan tehdä tarvittaessa. Kehittämiskohde rajataan asetettujen päämäärien perusteella. Tämän jälkeen kuvaillaan ja analysoidaan nykyisin käytössä olevaa ja kehitystä kaipaavaa prosessia. Jos tavoitteena on uudelleen suunnitella vanha prosessi, niin tarkan analysoinnin sijaan voidaan luoda analyysia sen vaikutuksesta nykytilaan ja tulevaisuuden haluttuun tilaan. Seuraavana siirrytään tavoiteltavan toimintaprosessin suunnitteluun ja kuvaukseen. Siinä kuvataan uuden prosessin mukainen rakenne ja odotukset prosessin tuloksista. Uuden prosessin käyttöönoton määrittelee siihen vaadittavat uudet tehtävät sekä resurssit. Näitä arvioidaan muodostettavilla mittausjärjestelmillä, jotka rakennetaan yleisesti organisaation arvoista, uskomuksista sekä oletuksista. Prosessin kehittämisen aloittaminen on merkityksellistä silloin, kun aikaisemmat tulokset eivät vastaa sitä tarvetta, minkä organisaatio on niille asettanut. (Toivonen ym. 2011, 10–20; ks. kuva 5.) Kun toimintaprosessin kehittämistä tarkastellaan strategiaprosessin kehittämisen kannalta, huomataan, että siinä tulisi olla korostunut seurannan, arvioinnin ja päivityksen merkitys. Strategiaprosessin vaiheisiin vaikuttavat organisaation sisäinen tilanne sekä toimintaympäristö, jossa strategiaa toteutetaan. Strategiaprosessin tulisi olla jatkuva prosessi, jolle ei ole määritelty päätös- tai aloituspistettä. (Suominen ym. 2012, 103.)

### 3 IMPLEMENTAATIO – STRATEGIAN JOHTAMINEN KÄYTÄNTÖÖN

Teorian kolmas luku syventyy strategiaprosessin implementaation eli jalkauttamisen osioon. Implementaatio on tutkimuksen keskeinen käsite, joten sitä käsitellään niin prosessin, teorioiden ja työkalujen kautta.

#### 3.1 Strategian jalkauttaminen

Implementoiminen eli strategian jalkauttaminen käytännön toimintaan on organisaation sisäistä operatiivista toimintaa. Sen lopputuloksena on strategian suunniteltu toteuttaminen. Käytännön toimenä implementoiminen on strategisten päätösten johtamista organisaation päivittäiseksi toiminnaksi. Sen keskeisimmät toiminta-alueet ovat toteutuksen suunnittelu, strategian lanseeraus, organisaation motivoiminen ja strategian eteneminen sekä palautteenanto. Implementoiminen on sekä strategista muutosjohtajuutta että strategiaprosessin johtamista. (Salminen 2008, 45–51.)

Strategian toteuttaminen on samalla organisaation muutosta, jolloin johtamisessa vaaditaan tunnejohtamista eli motivointia ja tekemisen oikeanaikaista ohjaamista kuten myös negatiivisten tunteiden vähentämistä. Tunteiden johtaminen tarkoittaa mielen tuntemista ja yksilöiden suhtautumista muutokseen. Toteuttaminen tehdään katutason toiminnassa eli niiden toimesta, jotka käytännössä tekevät toimintaohjelmia ja uudistuksia. (Sihvonen 2006, 46.) Tämän vuoksi tunnejohtamisen eli motivoinnin merkitys kasvaa, sillä muutos lähtee alhaalta ylöspäin johdon toimiessa lähinnä myönteisten tunteiden vahvistajana ja kielteisten vähentäjänä. Strateginen johtaja pystyy tukemaan alaisten innostusta, itseluottamusta ja halua käyttää omia kykyjä ja kehittymistä. Motivointi on jokapäiväistä työtä eli tekojen kautta tapahtuvaa muutosjohtamista, jossa johtajan tehtävä on toimia esimerkkinä ja turvallisen työympäristön ylläpitäjänä. (Salminen 2008, 188–192.)

Salmisen (2008, 45–51) mukaan implementaatio kohtaa usein haasteita keskijohdon puolelta, koska strategian toteuttaminen on annettu heidän vastuulleen. Strategian toteuttaminen on hankalaa, jos toteuttajan asemassa olevat eivät ole osallistuneet strategiaprosessiin eivätkä näin ollen ole pystyneet sitoutumaan tehtyihin tavoitteisiin ja tuleviin muutoksiin. Julkisten organisaatioiden haasteina ovat vahvat linjaorganisaatiot, joissa tavoitteet luodaan ylhäällä ja ne viedään suoraan organisaatiossa alaspäin. Onnistunut implementaatio vaatii organisaatiokulttuurin, jossa jäsenet tuntevat organisaation tavat ja tavoitteet sekä ovat valmiita toimimaan niiden puolesta. Organisaatiokulttuuri ei synny johdon toimesta, vaan se muodostuu



henkilökunnan työskennellessä ja keskustellessa keskenään. Organisaatiokulttuuri yhdistyy terminä organisaatioidentiteettiin, joka erottaa organisaation jäsenet muista ja kuvaa ”keitä me olemme”. Implementointi vaatii johtoa muuttamaan molempia osa-alueita. Organisaatioidentiteetin on tarkoitus auttaa organisaatiota tunnistamaan strategiaprosessiin kuuluvat toimijat ja muutoksen tavoitteen jatkossa, jolloin lopullinen implementoitu strategia toimii organisaatiossa uusien tavoitteiden mukaisten toimien ja tekemisen kautta.

Implementaatio on käytännössä osa strategiaprosessia. Pelkkä valmisteltu strateginen suunnitelma ei riitä enää tuottamaan tulosta, ellei strategiaa linkitetä organisaation sisäiseen ja ulkoiseen toimintaan. Toimeenpanon vaiheessa organisaatio sitoutetaan strategiaan, jolloin koko organisaatio toimii operationaalisesti kohti strategisia tavoitteita. Strategiassa asetetut laajemmat koko organisaation tavoitteet jaetaan osastoille pienemmiksi tavoiteltaviksi osatavoitteiksi. (Janssen 2001.) Ajankohdallisesti implementaatio ei ole lineaarista ja aina samalla tavalla ohjautuvaa, vaan kaikki strategian toteuttamisprosessit eroavat toisistaan. Prosessin loppuessa on erityisesti tärkeää huomioida myös palautteen käyttäminen työkaluna. Palaute ja prosessin dokumentointi antavat organisaatiolle mahdollisuuden palata toteutuksen onnistumiseen jälkikäteen ja kehittää näin organisaation omaa prosessia. Erityisen tärkeää on tarkkailla tarkoitettuja ja tahattomia tuloksia, joita prosessin myötä on syntynyt. Arvioinnin kannalta avainkysymyksiä ovat, toteutettiinko strategia suunnitelman mukaisesti, saavutettiin ennalta asetetut tavoitteet, ollaanko tyytyväisiä saavutettuihin muutoksiin ja tulokseen sekä mitä organisaatio oppi strategian toteuttamisesta. (Okumus 2003, 871–882.)

Strategian toteuttamista tulisi valmistella koko strategiaprosessin ajan riippumatta siitä, edetäänkö toteuttamiseen omana suunnitelmanaan vai osana strategiaprosessia. Suunnittelemalla toteuttamista strategiaprosessin ajan varmistutaan strategian toteutettavuudesta ja toimivuudesta. Strategia on suunnitelma päätettyä tavoitetta kohti. Monet strategiaprosessit epäonnistuvat heikon implementaatioprosessin vuoksi. Sen haasteena on usein prosessin salamyhkäisyys, jolloin organisaatio saa huonosti tietoa mahdollisista muutoksista eikä näin ollen pysty sitoutumaan mahdollisiin tuleviin muutoksiin. Muutosvastarinta on myös yleinen sivutuote huonosti toteutetussa strategian jalkauttamisessa. (Salminen 2008, 24.) Sihvonen (2006, 46) toteaa strategian toimeenpanosta, että eri toimeenpanon vaiheet voivat lomittua toisiinsa eikä prosessissa ole aina täysin selvää, milloin alkaa varsinainen toimeenpano ja päätöksien tekeminen päättyy.

Toteutuksen suunnittelussa käytetään työkaluna implementointisuunnitelmaa. Suunnitelmaa rakennetaan strategiaproessin aikana, sillä se vastaa peruskysymyksiin mitä, miksi, kuka, miten ja milloin. Suunnitelmasta tulee käydä ilmi strategian ydinajatus, organisaation valitsema strateginen suuntaus ja kehittämisen tavoitteet, jotta kaikki strategian osapuolet ymmärtävät, mitä toteuttaminen käytännössä tarkoittaa. Siinä terävöitetään myös sitä, miksi uudelle strategialle on tarvetta ja miten toteutusvastuu tullaan jakamaan kaikille organisaation tasoille ja henkilöstön henkilökohtaisiin tavoitteisiin. Suunnitelmallisuuden kautta rakennetaan polku, jolla osoitetaan strategian mukaisen tulevaisuuden saavuttaminen. Jotta suunnitelmallisuutta voidaan toteuttaa, tulee siihen integroida myös aikataulu, joka sopeutetaan organisaatioympäristön vaatimuksiin etenemisvauhdin, uudistusvalmiuden ja sisäistämisen kannalta. (Salminen 2008, 78–82.)

Prosessin suunnittelun jälkeen toiminta suunnataan strategian lanseeraukseen. Lanseerausvaiheessa organisaatiolle esitetään lähtökohdat, josta toteuttamista lähdetään tekemään. Näkyvän lanseerauksen hyödyt ovat muutokseen valmistaminen sekä muutosvastarinnan pienentäminen. Strategian lanseerauksesta voidaan tehdä myyntiorganisaatioiden uuden tuotteen lanseerausta vastaavanlainen näkyvä toimenpide. Se on kaikessa yksinkertaisuudessa viestintää, jolla johto esittelee strategian niin omalle henkilöstölleen kuin sidosryhmilleen. Etukäteen tulee huomioida myös viestintäkanavat, sillä viestintää tapahtuu helposti ohi organisaation niin virallisesti kuin epävirallisestikin. Viestinnässä tulee huomioida viestinnän selkeys sekä se, miten viestintä tapahtuu niin ylhäältä alaspäin kuin alhaalta ylöspäin sekä muodollisesti että epämuodollisesti. (Okumus 2003, 871–879.) Lanseerauksen Salminen (2008, 145–146) jakaa kolmeen osaan, jossa ensimmäisessä keskitytään varsinaisen strategian sisällön viestimiseen eli vision ja strategian päämäärien esittelyyn niin, että kaikille jäsenille selkeytyy oma rooli muutoksessa. Seuraavaksi lanseerataan varsinainen strategiaproessi, jonka tarkoituksena on viestiä strategian vaiheista, aikatauluista ja vastuista ja rooleista prosessin aikana. Viimeinen osa lanseerauksessa on strategian herättämien tunteiden käsittely. Viestinnän tarkoituksena on hälventää epätietoisuutta ja välttää sekaannuksien tapahtumista.

Julkishallintoa rajoittaa strategian toimeenpanossa resurssien rajallisuus ja niiden pääasiallinen jakautuminen lainmukaisten perustehtävien toteuttamiseen. Siinä missä yrityksillä on enemmän mahdollisuutta kuluttaa aikaa ja rahaa toimeenpanoon, tulee julkishallinnolle vastaan nopeasti taloudellisten resurssien rajallisuus. Toimintaa rajoittaa myös tietty riskien välttäminen, sillä kuntien toiminta on täysin julkista. Yritykset toimivat suljetummassa yhteisössä, jossa riskien ottamista ei tarvitse selvittää välttämättä johtoa pidemmälle. (Santalainen 1993, 13–142.)

### 3.1.1 Implementaatio prosessina

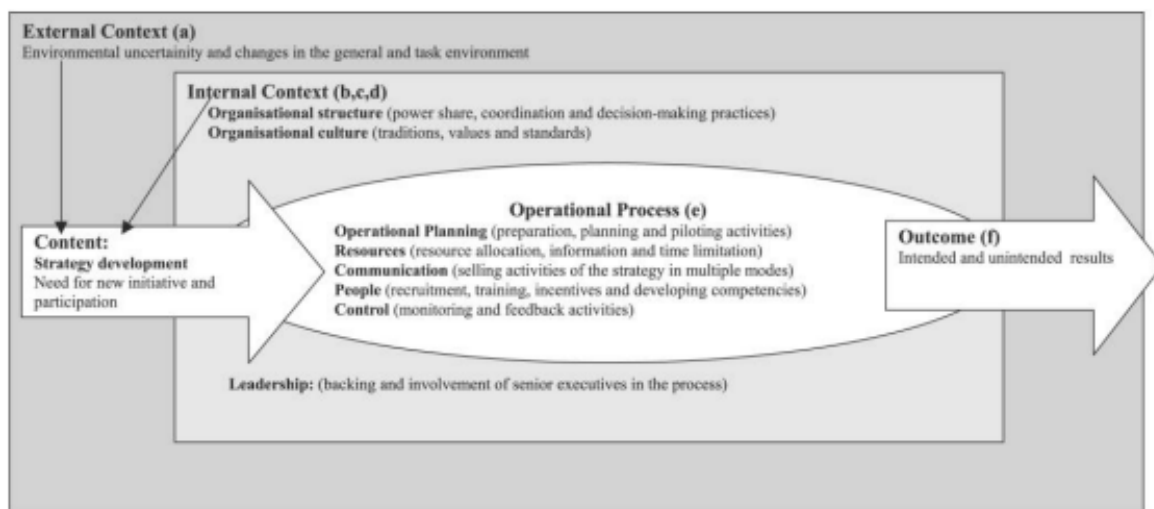
Implementaation käsitteestä voidaan erottaa kaksi eri merkitystä. Toisen merkityksen mukaan implementaatio on toimeenpanoa ja toteutusta, mutta toisaalta se on lopputila ja politiikan täytäntöönpanon prosessi. Tässä implementaatiolla tarkoitetaan enemmän toimeenpanon näkökulmaa. Toimeenpano on strategisen johtamisen toimenpide, joten se tarkastelee käytännön toimia. Sihvonen (2006, 44–46) määrittelee, että toimeenpano on vuorovaikutusprosessi. Vuorovaikutusprosessin kautta tarkastellaan strategiasuunnitelmassa asetettuja tavoitteita ja toimenpiteitä. Näiden avulla tavoitellaan suunnattavaan tavoitteeseen pääsemistä. Julkisen strategian toteuttaminen tukee implementaatioteorian käsitystä siitä, että toimeenpano on sekä hallinnollisista ja poliittisista päätöksistä muodostuva kokonaisprosessi. Strategian implementoimisesta voidaan erottaa seuraavat vaiheet: toimeenpanoa suorittavien viranomaisten toimenpiteet, toimenpiteiden noudattaminen, vaikutusten arvioiminen ja havainnointien perusteella tehtävät muutokset ja niiden edelleen arvioiminen. Implementaatio voidaan nähdä prosessina, jossa prosessin vaiheet tapahtuvat lomittain toisiinsa nähden ja tavoitteet määritellään ajankohdan ja poliittisen toimintamallin mukaan. (Järäinen 2012, 16–20.)

Implementointitutkimus on alkanut 1950- ja 1960-luvuilla Yhdysvalloissa ja Euroopassa. Tapaustutkimukset kohdennettiin julkisten toimintaohjelmien onnistumisiin ja epäonnistumisiin. Tutkimussuuntaus on alkanut aikana, jolloin organisaatiot ovat olleet vahvasti hierarkkisia. Tällöin julkishallinnosta on puuttunut myös markkinamekanismin piirteet. Toimeenpanotutkimus, joka myöhemmin kehittyi implementaatiotutkimukseksi, on policy-analyysin muunnos ja policy-prosessissa tarvittava kriittinen osa. Siinä arvioidaan, mitä toimeenpanossa on tapahtunut ja miksi näin on tapahtunut. Sen tavoitteena on tunnistaa prosessin keskeiset tekijät. Implementaatio on prosessina vastavuoroista sopeutumista, sillä politiikat ja erilaiset ohjelmat mukautuvat ja muokkaantuvat toimintaympäristön mukaan. Toimeenpanotutkimuksien mukaan pelkällä tavoitteenasettelulla, seurannalla ja ohjauksella toteutettu implementaatio ei ole riittävää eikä niillä yksioikaisesti saavuteta tavoitetta. (Sihvonen 2009, 45–48.)

Strateginen implementoiminen on strategian operationaalista toimintaa, ja sen kautta tarkastellaan hallinnollisella tasolla tapahtuvaa politiikkaa. Sihvonen nostaa implementaation ohjauskeinoksi tavoitteiden asettamisen, jolloin strateginen johtaminen keskittyy ensin strategiaperusteisten tavoitteiden luomiseen, sitten tavoitteiden mittaamiseen ja palkitsemiseen. Kunnan toimintaympäristössä tavoitteiden ohjaus voi osoittautua haasteelliseksi, koska päätöksentekijöiden ohjausmenetelmät eroavat usein tavoitelähtöisestä ohjaamisesta. Kunnassa implementoimisessa tulee huomioida poliittishallinnollisten tavoitteiden muuttuminen ja kirjaamattomat tavoitteet. Implementaation arvioimisen näkökulma vaikuttaa myös siihen, miten

prosessin onnistumista arvioidaan. Jokainen prosessiin osallistunut tarkastelee osallisuuttaan ja tavoitteiden täyttymistä omista lähtökohdistaan käsin, joten onnistumisen kokemus muodostuu eri tavalla kaikille osallisille. (Sihvonen 2006, 51, 111–112.)

Strategioiden noustessa toimintaa ohjaaviksi välineiksi tuo implementaatio mukanaan tavoitteiden asettamisen tärkeyden. Toimeenpanoprosessi muodostuu yksinkertaistetusti kahdesta portaasta: tavoitteiden asettamisesta ja sen jälkeen tapahtuvasta käytännön toteuttamisesta, jonka kautta tavoitteet muuttuvat käytännön toimiksi eli toteutukseksi. Julkishallinto on rakentunut perinteisen organisaatiohierarkian mukaisesti, jolloin ylhäältä alaspäin tapahtuva komentoketju kuuluu rakenteeseen. Siihen kuuluu myös vahvasti poliittisen ja hallinnollisen organisaation integroituminen. Poliittisen toimijan rooli toimeenpanossa on toimia päätöksentekijänä ja toimien ohjaajana. Hallinnollisen toimijan rooli keskittyy toimeenpanoon, jossa toteutetaan asetettuja päämääriä olemassa olevien keinojen avulla. Toimien suurin ero muodostuu siitä, että poliittinen toimija toteuttaa toimintapolitiikan määrittelyä ja hallinnollinen toimija taas sen tulkitaa. Nämä eivät toteudu suoraviivaisesti, vaan prosessi muodostuu yhteistoiminnasta. (Vilkki 2009, 28–31.)

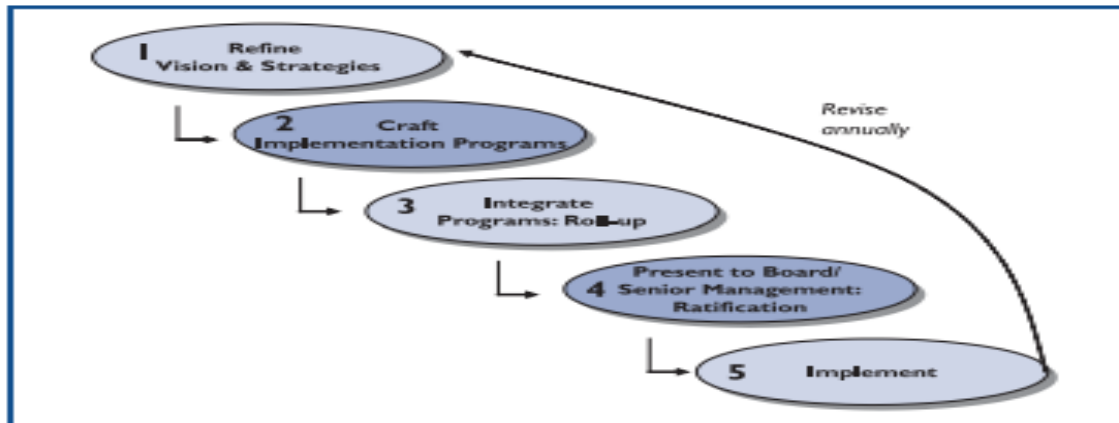


Kuva 6. Strategian implementointi strategiaprosessissa (Okumus 2003, 876)

Kuvassa 6 esitellään Okumuksen (2003, 876–878) luoma strategian implementaation kehikko. Siinä organisaation ulkoinen toimintaympäristö muodostaa ulomman kehikon, jossa tapahtuvat muutokset ja kehittyminen johtavat organisaation tilanteeseen, jossa sillä on tarve uuteen strategiaan. Sisäinen kehikko on organisaation sisäinen ympäristö, jonka muodostaa organisaation rakenne, organisaatiokulttuuri sekä johtaminen. Strategiaprosessi kulkee ulkoisen ympäristön kautta sisäiseen ja taas kohti ulkokehää. Strategian

luominen johtaa strategian implementaatioon eli operationaaliseen prosessiin. Operationaalisessa prosessissa on viisi huomioitavaa osiota, jotka ovat toiminnan suunnittelu, resurssit, viestintä, ihmiset ja kontrollointi. Sisäisesti tapahtunut implementaatio johtaa lopputulokseen, johon kuuluvat niin suunnittelut kuin ei-suunnitellut tulokset. Lopputulosten osalta organisaatio arvioi prosessin onnistumista, tavoitteiden saavuttamista ja sitä, mitä prosessi on opettanut organisaatiolle. Kehyksen osalta on huomioitava, että toimintoja ei voi arvioida yksittäin, sillä jokainen osa-alue vaikuttaa toisen lopputulokseen. Implementaatioprosessin arvioiminen tapahtuu tutkimalla samanaikaisesti kontekstia, sisältöä, prosessia ja lopputulosta.

Organisaatioissa implementaation vaiheeseen ei varauduta samalla kapasiteetilla kuin itse strategian luomiseen. Implementaatioprosessin johtaminen vaatii enemmän taitoja kuin pelkän strategian luominen, sillä strategisia ideoita ei voi siirtää suoraa toimintaan. Allio (2005, 3) esittelee implementaatioprosessin mallissa (kuva 7), että tärkein jakso implementaation pohjan luomiselle tapahtuu heti strategian valmistumisen jälkeen. Useimmiten strategiaan sisällytetään kolmesta viiteen strategista päämäärää. Näille päämäärille annetaan vastuussa olevat strategiapäälliköt, jotka valvovat ja ohjaavat jokaisen päämäärään siirtymistä paperilta käytäntöön. Seuraavassa vaiheessa strategiapäälliköt tiiminsä kanssa luovat yksilölliset implementaatio-ohjelmat, jossa määritellään: kuka tekee, miten, milloin ja minkälaisilla kuluilla. Tässä yleiset strategiset tavoitteet muunnetaan mitattaviksi käytännön ohjelmiksi. Kolmannessa vaiheessa erilliset strategian toimeenpano-ohjelmat käsitellään strategiapäälliköiden kanssa, jolloin tarkastetaan niiden strategiaan vastaaminen ja onnistumismahdollisuudet. Neljännessä vaiheessa ohjelmat esitellään organisaation päättäjälle johdolle, joka halutessaan voi edelleen kehittää ohjelmia. Näin toimeenpano-ohjelmat ovat muodostuneet operationaalisen organisaatiotason toimesta, mutta lopullinen päätösvalta on edelleen organisaation johdolla. Heidän hyväksyttyä ohjelmat siirrytään yksikkökohtaiseen toimeenpanoon strategiapäälliköiden edelleen valvoessa prosessin onnistumista. Jokaisen organisaatiossa työskentelevän jäsenen tulee ymmärtää niin strategiaan kuin implementaatioon liittyvät ohjelmat sekä matka, joka vie suunnitelmista tavoitteiden saavuttamiseen. Implementaatio muodostaa strategian keskeisen elementin, joka tulee huomioida yhtä laajasti kuin pelkkä strategia. Jokaisen strategia- ja implementaatioprosessin taustalla toimii jatkuva tarkkailu, jota toteutetaan noin vuoden sykleissä. Tällä varmistetaan, että toimeenpano-ohjelmat ovat edelleen strategian kanssa yhdensuuntaisia, ja toisaalta varmistetaan myös, että organisaation toiminta on strategian mukaista ja strategia vastaa edelleen organisaation tarpeita kokonaisuudessaan. (Allio 2005.)



Kuva 7. Implementaatio prosessina (Allio 2005, 3)

Strategia ja sen implementaatio eivät aina ole suunniteltuja, vaan strategiat voivat nousta organisaation toiminnasta ja henkilöstön päätösten kautta. Aaltonen ja Ikävalko (2002) ehdottavat artikkelissaan, että suunniteltu strategia, kehittyvä strategia sekä toteutuva strategia kasvavat käsi kädessä implementaation aikana. Implementaatioprosessin aikana strategiaa viestitään, tulkitaan, omaksutaan sekä säädetään. Heidän rakentamassaan mallissa implementaatioprosessi rakentuu yhteisesti strategiaprosessin aikana ja lopullinen toimeenpano tavoittelee puhtaasti strategian visiota. Toimeenpanoprosessissa keskeiseksi organisaation toimijaksi nousee keskijohto, jotka suodattavat sekä toimivat viestinnässä keskeisinä. Jotta keskijohto pystyy ottamaan vastaan tämän haastavan roolin strategian toimeenpanijana, tulee heidän olla ensisijaisesti tietoisia omasta roolistaan. Organisaation rakenteen tulee myös tukea alhaalta ylöspäin suuntautuvaa strategiaprosessia, jotta toimeenpano onnistuu. (Aaltonen & Ikävalko 2002.)

### 3.1.2 Toimintapoliittiset lähestymistavat

Toimeenpanotutkimuksen myötä on noussut esille kolme erilaista lähestymistapaa tulkita implementaatiota. Ne ovat ylhäältä alas, alhaalta ylös ja näistä kahdesta muodostunut välimuoto, uusi toimeenpanotutkimus. Kaikissa tarkastelu kohdistuu siihen, miten toimeenpano järjestetään hallinnossa. Ensimmäiset kaksi tapaa eli ylhäältä alas ja alhaalta ylös ovat toisiaan täydentäviä tapoja, sillä niissä vain tarkastelu kohdennetaan eri hallinnon tasolle. Uusi toimeenpanotutkimus taas yhdistää molemmat tavat yhdeksi lähestymistavaksi. (Vilkki 2009, 28–31.)

Ylhäältä alas -tapa keskittyy tutkimaan toimeenpanoa valitun prosessin mukaan. Taustalla on päätöksentekijän rooli tavoitteiden asettajana, toteuttajana eli prosessin haltijana. Ensin tunnistetaan asetetut tavoit-

teet, joita seurataan läpi toimeenpanon. Pyrkimyksenä on selvittää, missä kohdin asetetusta suunnitelmasta ja säännöistä on poikettu. Tämä lähestymistapa keskittyy arvioimaan onnistumista, sillä implementaatio on sarja tapahtumia. Prosessia verrataan asetettujen tavoitteiden toteutumiseen, jolloin lähestymistapa on taas keskittynyt siirtymään ylhäältä alaspäin. (Sihvonen 2006, 49–50.) Tässä toimintamallissa keskiö on sekä muu organisaation henkilöstö hyväksyvät ylhäältä alaspäin suuntautuvan kontrollin organisaation strategian suhteen. He myös jättävät strategiaan liittyvän päätöksenteon ylemmälle tasolle ilman henkilökohtaista osallistumista prosesseihin. (Mantere & Vaara 2008.) Jo tavat, jolla strategiaa organisaatioissa kuvataan yleisesti eli jalkauttaminen, vyörytys ja valuttaminen, kuvaavat ajattelua, joka yhdistyy ylhäältä alas -malliin. Ne eivät itsessään ole innostavia tai sitouttavia vaan enemmänkin pakottavia ja välittämättömiä, jolloin toteuttajien ajatellaan toimivan automaattisesti strategian mukaisesti. Haasteena onkin se, että toteuttajat näkevät ylhäältä alaspäin suuntautuvan toimeenpanon pakottavana toimenpiteenä, joka pahimmillaan aiheuttaa toiminnan sijasta vastarintaa. (Mantere ym. 2011, 24.)

Alhaalta ylös -mallissa implementaatiota lähestytään prosessin pohjalta eli valitun kohderyhmän väliseen vuorovaikutuksen sekä ongelman määrittelyn kautta. Keskiössä ovat toimenpiteiden toteuttajat päättäjien sijasta. Tässä mallissa henkilöstön rooli toteuttajana nousee ylöspäin, ja se vähentää organisaation hierarkisuuden merkitystä prosessin onnistumiseen nähden. Strategian kannalta tässä voitaisiin keskittyä asiakasnäkökulman arvioimiseen eli siihen, miten strategian tuomat muutokset ovat onnistuneet käyttäjien näkökulmasta. (Sihvonen 2006, 51.)

Kolmatta lähestymistapaa kutsutaan uudeksi implementaatiotutkimukseksi, ja siinä molemmat ylempänä esiteltyt mallit ovat yhdistyneet yhdeksi kokonaisuudeksi. Se tavoittelee prosessin kokonaisvaltaisempaa käsittelyä, ja molempia osapuolia eli päättäjiä ja toteuttajia tarkastellaan samojen kohteiden kautta. Pyrkimyksenä on tunnistaa organisatorisia vaikutuksia ja molempien niin alemman kuin ylemmän pään vaikutuksia toimeenpanoon ja seurauksiin. Malli rakentui, koska perinteisemmissä malleissa havaittiin ongelmia siinä, miten se ali- tai yliarvioi toisen lähestymistavan vaikutusmahdollisuuksia. Ylhäältä alas -lähestymismalli ei tunnista alhaalla tapahtuvaa vuorovaikutusta prosessin kannalta, ja sama tapahtuu toisinpäin myös alhaalta ylöspäin. (Sihvonen 2006, 52; Vilkki 2009, 28–32.)

Nykyisessä strategiatutkimuksessa korostetaan strategian ketteryyttä, nopeaa reagointivalmiutta sekä osallistumista. Osallistavan strategiatyön pyrkimyksen taustalla on tarve sitouttaa henkilöstöä paremmin itse strategiaan ja sen myötä strategian mukaiseen toimintaan. Kuntasektorilla osallistavassa strategiatyösken-

telyssä ollaan monelta osin vielä aloittelijoita. Syitä tähän suuntaukseen voidaan tarkastella kunnan johtamisrakenteen kautta, jossa luottamushenkilöillä on päättävä valta ja viranhaltijajohdolla taas operationaalisen toiminnan valta. Tällöin päätöksenteossa keskeisessä roolissa ovat poliittiset päättäjät sekä johtavat viranhaltijat. Myös kuntasektori tunnistaa keskijohdon strategisen toimeenpanijan roolin ja tarpeen. (Einola & Kohtamäki 2015.) Sosiaalisessa strategiaprosessissa keskeiseksi muotoutuu jatkuvan oppimisen, omaksumiskyvyn sekä mukautumisen piirteet. Strategit sijaitsevat monipuolisesti organisaation eri tasoilla, joten tarve henkilöstön osallistumiseen on suuri. Sosiaalisen strategian toteuttaminen on riippuvainen yksilöiden päätöksistä osallistua ja sitoutua asetettuihin tavoitteisiin. Osallistavan suunnittelun taustalla on henkilöstön sitouttaminen strategiaan ja sen myötä strategian jalkauttamiseen. Kun strategiaa muodostetaan ja toteutetaan sosiaalisen toiminnan kautta, tulee strategiset tavoitteet kirkastaa ja selvittää henkilöstölle sekä tukea heitä toimeenpanon tekijöinä. Tällöin saavutetaan strategian suuntaista toimintaa jo alusta alkaen. (Einola & Kohtamäki 2015.)

Onnistuneen strategian implementaation pääpiirre on strategia, johon henkilöstö pystyy sitoutumaan. Sitoutuneisuus lisää toimeenpanon suhteen innostumista, onnistumista sekä tehokkuutta. Sitoutuminen strategiaan tuottaa henkilöstölle motivaatiota sekä lyhentää aikaa, joka strategian implementaatioon kuluu. Itse strategian tehtävänä on suunnata käyttäytymistä ja toimintaa organisaation haluamaan suuntaan. Osallistava strategiaprosessi tukee organisaation oppimista, joka vaikuttaa positiivisesti organisaation toimintakykyyn. Tukemalla henkilöstön osallistumista strategian suunnitteluun tuotetaan samalla implementaatioon sitoutumista, jonka vaikutus näkyy organisaation suorituksessa. Implementaatioprosessin tehokkuus kasvaa henkilöstön sitoutuneisuuden myötä. Osallistavan strategian suhteen haasteena on kuitenkin keskijohdon ja muun organisaation jäsenten hyväksyvä suhtautuminen ylhäältä alaspäin kontrolloituun strategiaprossin. Syrjään vetäytyminen strategisesta toiminnasta ei välttämättä muodosta organisaatiossa ongelmaa, mutta se rajoittaa strategiaprosessiin tulevaa tärkeää tietoa asiakasrajapinnasta sekä estää aktiivista strategisointia sekä implementaatiota. (Mantere & Aalto 2008.)

### **3.1.3 Implementaation haasteet**

Implementaatioon liittyviä haasteita voidaan analysoida jo strategiaproessin aikana. Noin 30 % implementaatioprosesseista ovat täysin onnistuneita, joten haasteiden etukäteinen tunnistaminen voi tukea prosessissa onnistumista. Ensimmäiset haasteet näkyvät realistisen strategian puutteesta ja johdon toimista toimeenpanon vaiheessa. Jo puutteellinen implementaation toteutuksen suunnittelu voi pilata hyvätkin strategiset suunnitelmat. Suunnitteluun kuuluu etukäteen tehtävä selvitys siitä, kuka tekee, miten tehdään



ja milloin ja minkälaisilla resursseilla tehdään. Jalkauttaminen ei ole yksinkertainen ja nopea läpihuutoprosessi, vaan se vaatii organisaatiolta osaamista. Implementaatioprosessi tulee viedä loppuun asti ja ymmärtää sen olevan osa jatkuvaa muutosprosessia. Käytännön työssä strategian ymmärtäminen ja soveltaminen vaativat strategian hyväksymistä ja omaksumista. Osallistaminen lisää sitoutumista, joka pienentää uhkaavaa kuilua strategian ja implementaation välillä. Implementaatio ei myöskään voi onnistua ilman osaamista, ja jos osaamista ei ole, ei organisaation voida olettaa osaavan toimia strategian mukaisesti ja implementaation onnistumisen puolesta. (Räsänen 2003, 117–126; Okumus 2003; Salminen 2008, 18–19.)

Organisaatiot ovat pitkään jakaneet huomion strategiatyön ja strategian sisällön luomisen välille. Jos varsinainen strategiaprosessi jätetään taka-alalle, muodostuu haasteeksi kokonaisuuden hallinnan kannalta strategisen työn tekemisen tavan luominen. Monissa organisaatioissa akuutti operationaalinen työ vie voimavaroja strategiselta työltä. Strategiatyön onnistuminen saattaa kariutua siihen, ettei suunniteltuja strategisia päämääriä voida tai haluta toteuttaa. Kun henkilöstö vertaa kahta erityyppistä työtä toisiinsa tärkeyden perusteella, nostetaan helposti operationaalinen työ ohi strategisen työn. Suurimmat karikot strategian implementaation onnistumisen suhteen muodostuvat siitä, että tavoitteet eivät ole mitattavia ja toimeenpanosuunnitelma puuttuvat eikä organisaatio ole valmistautunut muutokseen. Tällöin organisaatio saattaa pudota kuiluun, joka ratkaistaan mieluummin rakentamalla uusi strategia vanhan päälle kuin analysoidaan vanhan strategian epäonnistumista. Todennäköisemmin ongelma löytyy strategian toimeenpanon epäonnistumisesta kuin epäonnistuneesta strategiasta. Strategia vaatii työntekijöiltä ajallisia resursseja, eivätkä operationaaliset kysymykset saa viedä valtaa pois strategialta. Toimeenpanon tavoitteena on turvata tavoitteissa ja tulevaisuuden suunnitelmissa onnistuminen. (Karlöf 2004, 24.)

Allio (2005) esittää näkemyksen, että implementaation kannalta haasteen asettaa organisaatioiden paneutuminen itse strategiaprosessiin. Erilaiset työpajat, kokoukset ja suunnitelmat, jotka on johdon toimesta strategiaprosessin aikana toteutettu, menettävät merkityksen, kun niiden tuotoksia aletaan sovittaa organisaation operationaaliseen toimintaan. Innostuksen menetys tapahtuu kahdesta suunnasta niin organisaation johdon kuin henkilöstön osalta. Johto on käyttänyt voimavaroja ja energiansa pitkään strategiaprosessiin, eikä innostus kanna enää toimeenpanon vaiheessa. Toisaalta henkilöstö ei ole välttämättä osallistunut strategiaprosessiin, ja heidän tulisi toimeenpanon vaiheessa integroida strategia osaksi omaan työtään ilman innostavaa panostusta itse strategiaan. Ongelmaksi implementaation kannalta muodostuu se hetki, kun luotu strategia pitäisi erikseen sovittaa käytäntöön ja tunnistaa aloituspisteet, josta implementaatio aloitetaan. Jokainen organisaatiossa tehtävä strateginen muutos vaatii aikaa, tehokkuutta ja työnteki-

jöitä, joiden vastuulle strategian toimeenpano asetetaan. Vaarat strategian implementaation epäonnistumisessa rakentuvat esimerkiksi henkilöstön halusta palata takaisin oikeisiin töihin, strategian ideaalien jääminen idean tasolle, puuttuva strategian implementaatiosta palkitseminen, haastava implementaation valvominen, implementaation vastuutus sekä loppukädessä se, että organisaation todellisuus iskee vasten luotua strategiaa ja suunnitelma menettää tarkoituksensa. Toisaalta Allio (2005) toteaa, että vaikka strategia onkin organisaation toiminnan tärkein suuntaaja, ei se saa viedä kohtuuttomasti aikaa siltä työltä, mitä organisaatiossa muuten tehdään.

Strategiaprosessi ei lopu strategiakauden päätteeseen, vaan sen korvaa uusi eteenpäin tulevaisuuteen suuntautuva strategia. Strategiakuilu on haasteista suurin, sillä strateginen tekeminen ei saa jäädä vain ylimmän johdon tehtäväksi. Toteutus pitää jalkautua läpi organisaation. Perinteisesti strategian jalkautusta toteutetaan siirtämällä tavoitteita budjettiin, joten budjettikauden päätteeksi tulee analysoida toteutunutta budjettia suhteessa toteutuneeseen strategiaan. Strategiset suunnitelmat luodaan myös pitkälle aikavälille, jolloin onnistumisen arviointi on haastavaa. Kokonaistavoitteen paloittelu lyhyemmälle aikavälille auttaa luomaan mittareita arvioinnin ja toteutuksen tueksi. Strategiaa tehdään organisaatioissa päivittäin. Johtamisjärjestelmän haasteena on toimia valvovana elimenä ja valvoa niin kokonaisuuden kuin yksittäisten toimien osalta, sillä väärin ja negatiivisten asioiden tekeminen saattaa vaikuttaa myös strategian jalkautukseen negatiivisesti. (Niemelä, Pirker & Westerlund 2008, 50–54, 123.)

### **3.2 Johtamisjärjestelmä ja työkalut implementaation tukena**

Implementaatioprosessi saa tukea koko organisaatiosta. Sen apuna voidaan hyödyntää erilaisia työvälineitä, mutta sitä tukevat myös organisaatioon rakennetut toimintamallit, organisaatorakenteet sekä henkilöstö. Ylin johto ei voi yksin toteuttaa luomaansa kuntastrategiaa, vaan siihen vaaditaan koko organisaation panosta. Johtamisjärjestelmän avulla rakennetaan silta, jolla strategian suunnittelun ja toimeenpanon välinen kuilu voidaan ylittää. Tällöin suunnitelmallinen strategia muuntautuu operatiiviseksi strategisen toiminnan johtamiseksi. Toimeenpanoa tuetaan organisaatiossa niin viestinnän, strategisen johtamisen kuin erilaisten konkreettisten työvälineiden, kuten BSC-tuloskortin, strategiakarttojen sekä arviointikehysten, avulla. (Sundqvist 2002, 2–4, 54–63.)

Johtamisjärjestelmä muodostaa suunnittelevan, ohjaavan, valvovan sekä toteuttavan pohjan implementaatiolle. Jokaiselle johtamisen tasolle on määritelty oma rooli strategiaprosessiin ja sitä seuraavaan implementaatioprosessiin. Uuden ajattelun mukaisena mallina pidetään tilannetta, jossa ylempi johto toimii

strategian toimeenpanossa vain valvovana elimenä ja keski johto toteuttavana. Hyvä strategia asettuu johtamisjärjestelmän osaksi. Sitä halutaan toteuttaa, muokata ja parantaa jatkuvasti. Esimiehet ovat strategian kuluttajia, jotka parhaimmillaan kuluttavat sitä strategian mukaisesti ja pahimmillaan poimivat sieltä parhaat palat pois ensin mallilla ja osaoptimoivat strategian toimeenpanoa ”luvatta”. Tämä saattaa tehdä myös strategian toimeenpanosta keski johdolle haasteellisen. Huonoimmillaan se muodostaa keski johdolle vuosittaisen pakkoprojektin, joka suoritetaan kuten mikä tahansa muukin rutiininomainen työtehtävä eikä sitä ymmärretä jatkuvaksi työtä kehittäväksi prosessiksi. (Mantere ym. 2011, 54–63.) Strateginen johtajuuden puuttuminen on yksi suurimmista esteistä implementaation onnistumisen kannalta. Kokonaisuudessaan strateginen johtaminen on joukko päätöksiä ja toimia, jossa varmistetaan organisaation pääseminen määritellyyn visioon, missioon sekä strategisiin tavoitteisiin menestyksekkäästi. Useimmiten strategisen johtamisen ja strategian ongelmat kiteytyvät strategian implementaatioon eikä niinkään itse strategiaan. Strategista johtajuutta määritellään johtajan taitona ennakoida, kuvitella sekä ylläpitää joustavuutta sekä voimaannuttaa muita strategiseen muutokseen. Ylin johto on strategisessa muutoksessa ylläpitäjänä, vaikuttajana sekä ymmärryksen sitouttajana. Sen tekemät strategiset tulkinnat vaikuttavat suoraan organisaation toimintaan ja tuloksiin. Keski johdon vastuulla on taas tulkita ja viestiä ylemmästä johdosta tulevia viestejä sekä toimittaa viestejä myös alhaalta ylöspäin. (Jooste & Fourie 2009.)

Tiivistetysti implementaation käytännön työkaluja organisaatiossa ovat organisointi, viestintä, valvonta ja motivaatio. Organisointiin kuuluvat toimintatavat, ohjelmat sekä työnjako. Se on siis käytännössä strategista johtamista. Viestintää kuuluu kaikki strategiaan ja implementointiin liittyvä viestintä, niin virallisesti kuin epävirallisesti tapahtuvana. Viestinnässä merkityksellistä on yksinkertaisuus, selkeys, ymmärrettävyys, käytettävä kieli sekä tiedon kuljettaminen. Motivaatio ja valvonta ovat strategisen johtamisen alle meneviä työvaiheita, joiden avulla pyritään saavuttamaan organisaatiossa strategiaan sitoutumista, innostuneisuutta sekä palkitsemista. (Suominen ym. 2012, 70–90; Einola ym. 2015, 21–22.) Valvonta ja seuranta ovat tärkeitä myös toimeenpanon kehittämisen kannalta. Toiminnan muokkaamista ei voida tehdä tehokkaasti, jos organisaatio ei pysty määrittelemään ensin, mitä ja miten sitä tarvitsee muokata. Strateginen johtaminen implementaation työvälineenä tuottaa hitaan prosessin. Organisaatiossa, jossa on totuttu nopeasti saavutettaviin tuloksiin, se vaatii täysin erilaisten työtapojen omaksumista. Siitä voidaan erottaa kolme tarvittavaa johtamisroolia. Ne tukevat strategian toimeenpanoa jokainen omalla kentällään. Valmentajan roolissa johtaja motivoi ja johtaa organisaatiota, valvojan roolissa taas hän seuraa toimintaa ja puuttuu ongelmiin ja strategin roolissa johtaja tekee strategiset päätökset ja toimenpiteet, jotka varmistavat ja tukevat organisaation pääsyä tulevaisuuden tavoitteisiin. (Suominen ym. 2012, 70–90; Einola ym. 2015, 21–22.)

Implementaatioissa käytettävät työvälineet käytännössä tukevat organisaation strategista suunnittelua, analyysiä ja toimeenpanoa. Useimmiten ne ovat esimerkiksi rakenteita, konsepteja sekä metodeita. Jokainen strategian kanssa työskentelevä johtaja käsittelee työvälineitä omalla tavallaan ja omista lähtökohdistaan. Näin samatkin käytetyt työvälineet voivat saada täysin erilaisen merkityksen kuin on alustavasti ajateltu, eikä teoreettinen käsitys työvälineistä vastaa aina niiden todellista toiminnan luonnetta. Työvälineet muokkaantuvat johdon toimesta jatkuvasti omien tarpeiden ja vuorovaikutuksen kautta. Työvälineet ovat lähinnä apuvälineitä implementaatioissa, mutta ne eivät yksistään luo ratkaisua implementaatioissa onnistumisessa. Strategia ei ole kohta kohdalta seurattava ja toteutuva suunnitelma, joka organisaatiolla on, vaan se on enemmänkin toimintaa, jota henkilöstö organisaatioissa tekee. (Jarzabkowski & Kaplan 2015.)

Kunnallishallinnossa strategiseen johtamiseen ja implementaatioon kytkeytyy erityisesti myös viranhaltijoiden ja luottamusmiesten välinen valtasuhde. Osittain strategia voi toimia viranhaltijoille vipuvartena, johon nojata, jos toiminnassa on erimielisyyttä kuntaa pääasiassa johtavien luottamushenkilöiden kanssa. Viranhaltija pystyy osittain päätöksissään vetoamaan siihen, että tehdessään pienempiä toimenpiteitä ja päätöksiä hän toteuttaa valtuuston rakentamaa ja hyväksymää strategiaa. Strategiaprosessi kokonaisuudessaan ilmentää kuntaa, mutta se saattaa tuottaa valtakamppailua. Tätä välttääkseen ja toimeenpanoa tukeakseen tulisi kuntien määritellä konkreettiset ohjeet sekä läpinäkyvä toimintakäytäntö. (Mantere ym 2011.)

### **3.2.1 Strateginen johtaminen työkaluna**

Kuntastrategiat ja johtaminen ovat kunnissa tehtävää perustyötä, jota tehdään jatkuvasti muuttuvassa toimintaympäristössä. Strategisen johtamisen perusta voidaan johtaa kuntalain 1 § 3 mom.: ”Kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävää kehitystä alueellaan.” Kunnan tulee toimillaan pystyä siis jatkuvasti edistämään ja ylläpitämään kunnan hyvinvointia, jolloin strategiat luovat suuntaa ja johtaminen toimii suunnan osoittajana.

Strateginen johtaminen nousee terminä New Public Management -teoriasta. Käsitteenä sillä tarkoitetaan johtamista, jolla pystytään nopeaan reagoimiseen ja taloudellisen suunnittelun pitkäjänteisyyteen. Uusi julkisjohtaminen (New Public Management) luotiin, kun julkisen sektorin toimintaa pidettiin tehottomana ja asiakkaiden vaikutusmahdollisuuksia vähäisinä. Kirjallisuudessa strateginen johtaminen yhdistetään yrityksestä ulospäin tapahtuvaan toimintaan, jossa toimitaan yksittäisen strategian mukaisesti ulkoisiin sidosryhmiin, kuten asiakkaisiin, kilpailijoihin tai tuotteisiin, nähden. Strateginen johtaminen nähdään pääsääntöisesti ylimmän johdon työnä, jossa johto suunnittelee ja muut toteuttavat. (Kamensky 2006; Mantere ym.

2011, 106.) Strategisella johdolla tulee olla rakennettuna itselleen käsitys niin organisaation sisäisestä tilanteesta kuin sen toimintaympäristöstä. Toimeenpanoa varten saatetaan kunnissa joutua rakentamaan kokonaan uusi johtamisprosessi, jonka tavoitteena on toimeenpanossa onnistuminen. Yksinkertaisimmillaan strateginen johtaminen on arkityötä, strategiaan sitoutumista sekä työyhteisön kehittämistä strategian mukaisesti toimivaksi yksiköksi. Strateginen johtaminen on pitkälti ihmisten johtamista ja erilaisten toimeenpanoa tukevien kyvykkyyksien tunnistamista ja hyödyntämistä. Toimeenpanossa keskeistä on se, miten strategiatyöskentelyä osataan johtaa, ja johdon rooli onkin toimia toimeenpanon liikkeellepanijana sekä valvovana elimenä. (Suominen, Karkulehto, Sipponen & Hämäläinen 2012, 89; Salminen 2008, 22; Kamensky 2010, 64–66.) Jos henkilöstön ymmärrys strategiasta on jäänyt pinnalliseksi eikä sen vaikutusta oman työn kannalta ymmärretä, on strategian tekemisessä koettu jo ensimmäinen epäonnistuminen. Strategia ei ole vain tavoite, jota pitää tehdä, vaan siinä määritellyt tavoitteet pitää saavuttaa jokaisen organisaation jäsenen tekemän arkityön kautta. (Silvennoinen & Kauppinen 2006, 11–12; Salminen 2008; Haveri ym. 2009, 102–103.)

Strateginen johtaminen yhdistää toisiinsa ihmiset, strategian sekä organisaation toiminnan. Se suuntautuu organisaatiossa ylhäältä alaspäin, sillä johdolla on tarve pitää omassa käsissään organisatorinen valvonta ja toiminta, jota strategia edustaa. Parhaimmassa tapauksessa strategisen johtamisen avulla innostetaan muuta organisaatiota toimimaan ja osallistumaan strategiaan. Strategiatyötä tehdään virallisten ja epävirallisten keskustelujen kautta. Strategia on organisaatioille päivittäistä työtä, ja strategiset valinnat tulisi huomioida erilaisia päätöksiä tehdessä. Tämän vuoksi puhutaan enemmän strategisen johtamisen prosessista kuin pelkästä strategian johtamisesta. Johdolle strategia on matka tulevaisuuteen, reitti tavoitteiden saavuttamiseen. Tämän vuoksi strategiaan liitetään usein kirjoittamaton vaatimus toimeenpanon onnistumisesta, koska strategian pelätään helposti jäävän pelkäksi pitkän prosessin kautta laadituksi muistioksi. (Mantere ym. 2011.)

Strategista muutosta voidaan tarkastella neljän pääkohdan kautta: vähäinen muutos, eriytynyt muutos, laaja-alainen muutos sekä syvälinen muutos. Vähäisessä muutoksessa pyritään vain pienten epäkohtien strategiseen korjaamiseen. Eriytyneessä muutoksessa korjaus koskee suurempaa asiakokonaisuutta, mutta silti vain organisaation yhtä tai kahta yksikköä. Laaja-alaisessa muutoksessa vaikutus on pieni, mutta muutos tapahtuu koko organisaatiossa. Syvälinen muutos, jolla voidaan tarkoittaa jopa kokonaan uutta organisaatiota, vaikuttaa koko organisaation perusrakenteisiin sekä toimintamalleihin. Strateginen muutos on tämän tyyppistä kokonaisvaltaista haastavaa muutosta niin johtamisen kuin organisaation henkilöstön kannalta. Strategisen muutosprosessin johtaminen vaatii kunnan organisaatiolta johtamisjärjestelmää,

jossa strategiaan tavoitteisiin pääsemistä voidaan tukea. Prosessimaisena ketjuna liikkuva strateginen johtaminen etenee alkutilanteesta haluttuun lopputulokseen. (Haveri ym. 2009, 104–110.)

## **MITTARIJÄRJESTELMÄT IMPLEMENTOINNIN APUNA**

Implementaatioprosessi perustuu tehtyihin strategiavalintoihin, ja toimeenpanossa keskitytään toteutumisen kannalta tärkeimpiin tavoitteisiin. Strategian toimeenpanoa voidaan vahvistaa ohjausjärjestelmämittareita käyttämällä. Mittarijärjestelmistä tunnetuin on balanced scorecard, BSC, joka on tavoitejohtamisen avuksi kehitetty tasapainotettu mittaristo. Työkalujen käyttäminen tukee prosessin onnistumista toimien tärkeänä strategisena viestintäkeinona johdolta työntekijöille ja lisäksi samalla prosessin läpinäkyvyyttä. Jotta malleja voidaan hyväksikäyttää, tulee strategia olla myös toteutettava ja tavoiteltavat kohteet selkeitä. Selkeyden ja toteutettavuuden lisäksi organisaatiossa tarvitaan yhtenäistä näkökulmaa prosessin kulun tueksi. Työkalut, kuten BSC, toimivat apu- ja mittausvälineenä poistamatta tarvetta strategian viestinnältä ja jatkuvalta vahvistamiselta. Mittaristojen tavoitteena on sitouttaa henkilöstöä niin tavoitteisiin kuin strategian jalkauttamiseen. (Epstein & Manzoni 1998.)

Perinteinen BSC-malli on rakennettu kuuden pääkohdan perusteella, jotka ovat resurssit ja talous, vaikutavuus, prosessit ja rakenteet sekä uudistuminen ja työkyky. Mittaristo ja siihen liitettävä näkökulma rakentuu mallia käyttävän organisaation tarpeiden mukaiseksi. Mittariston avulla halutaan rakentaa kokonaisvaltainen käsitys tavoitteista ja tavoitellusta muutoksesta. BSC:n käyttäminen toimeenpanon osana tuo yhden toiminnallisen lisäaskeleen ja auttaa henkilöstön sitouttamista yksityiskohtaisten henkilökohtaisellekin tasolle vietyjen tavoitteiden muodossa. (Epstein & Manzoni 1998; Malmi, Peltola & Toivanen 2006, 67–68.)

## **KEHITYSKESKUSTELUT IMPLEMENTOINNIN JOHTAMISEN JA HENKILÖSTÖN TUKENA**

Kehitys-, tulos- ja tavoitekeskustelut ovat lähes jokaisessa organisaatiossa käytössä olevia henkilöstön kehittämisen työkaluja. Ne ovat henkilöstöhallinnon organisaatiotasojen käytäntöjen kehittämiseen liittyviä toimenpiteitä. Itse keskustelut voivat olla enemmän tai vähemmän strategisia riippuen organisaation tahdosta. Yleensä tavoite- ja kehityskeskusteluita käydään organisaation suunnitteleman vuosikellon mukaisesti kerran tai kahdesti vuodessa. Niissä keskitytään erityisesti yksilöön eli käsiteltävän työntekijän kehittymiseen sekä oppimiseen. Koska ne ovat organisatorisesti merkittäviä, voitaisiin strategiaa huomioida

vahvemmin keskustelujen aikana. Yhteys strategian ja kehityskeskusteluiden välille pitäisi rakentaa jokaisen organisaation määrittelemien tavoitteiden ja tarpeiden mukaisesti. Tärkeää olisi huomioida jokainen työntekijä yksilönä strategian kannalta. Yksi tapa olisi hyödyntää esimerkiksi aikaisemmin esiteltyä tulokorttiajattelua yksittäisissä kehityskeskusteluissa keskustelun taustamateriaalina. Kehityskeskustelut on organisaatioissa rakennettu hyvin toistettaviksi ja niissä keskitytään enemmän yksilön henkilökohtaisiin asioihin, joita ei välttämättä pystytä yhdistämään strategiaan ja strategian tavoitteisiin. Jotta kehityskeskusteluista saataisiin rakennettua enemmän koko organisaation strategista toimintaa palvelevia työvälineitä, suositellaan jo strategian määrittelyn yhteydessä tehtäväksi henkilöstön toimintasuunnitelma. Sen avulla voidaan määritellä henkilöstön kehittämisen suuntaviivat yhdessä strategisten tavoitteiden kanssa. (Mantere ym. 2006, 138–141.) Kehityskeskustelut ovat niin ihmisten kuin asioiden johtamista. Niissä tuetaan työntekijää kokonaisvaltaisesti työtehtävissä sekä kehitetään esimiehen ja työntekijän välistä suhdetta. Toisaalta kehityskeskustelut eivät korvaa päivittäistä johtamista, palavereja sekä neuvotteluita, jotka kuuluvat työyhteisön jokapäiväiseen arkeen. Kehityskeskusteluissa ei varsinaisesti ole tarkoitus käydä päivittäiseen työntekoon liittyviä asioita läpi, vaan enemmänkin tarkastella uusia tavoitteita sekä työntekijän yleistä suoriutumista tehtävistä. Siitä saatavat tiedot saattavat johtaa organisaatiossa erinäisten ongelmien ratkaisuihin kuin kehittämistoimiin. (Ruoranen 2011, 45–49.)

Osaksi strategiaprosessia kehityskeskustelut voidaan muuttaa niin, että niitä hyödynnetään käytännön työkaluina niin osaamisen, kehittymisen kuin strategisen toiminnan hyväksi. Kehityskeskustelut voidaan aikatauluttaa yhdessä strategiasyklin kanssa. Kehityskeskusteluprosessi lähtee liikkeelle strategian määrittelystä sekä osaamisstrategian kirjaamisesta. Näitä käsitellään ryhmissä, joissa määritellään prioriteetit sekä osaamistasot. Niistä annetaan palaute, jonka jälkeen siirrytään vasta varsinaisiin kehityskeskusteluihin. Yleisellä tasolla määritellyt osaamisalueet muokataan strategiseksi kehityssuunnitelmaksi jokaiselle työntekijälle. (Mantere ym. 2006, 138–141.)

## **VIESTINTÄ IMPLEMENTAATION TUKENA**

Viestinnällä on oma rooli koko strategiaprosessin ajan. Se tuottaa tietoa prosessin aikana niin henkilöstölle kuin kuntalaisille lisäten avoimuutta organisaatiossa. Itsestäänselvyytenä strategian ja viestinnän yhteen toimivuutta ei voi pitää, sillä niiden suhdetta ja hyötyä toisiinsa nähden ei välttämättä tunnisteta organisaatiossa. Viestinnässä strategia muokataan tiedotteiksi, joissa strategia muutetaan luvuiksi, ohjeiksi sekä noudatettaviksi säännöiksi. Sitä toteutetaan muokkaamalla strategiadokumenttia helpommin omaksutta-

vampaan muotoon, ja siitä voidaan luoda tiedotteita sekä kirjallisia ohjeistuksia valitsemalla sopivat käytettävät tiedotuskanavat. Viestinnän tavoitteena tulisi olla implementaation onnistumisen tukeminen. Se ei saa kuitenkaan estää organisaatiossa tapahtuvaa strategiasta syntyvää jaettua sekä itse sisäistettyä käsitystä. Jokainen yksilö, jonka työhön strategia vaikuttaa, muodostaa strategiasta oman mielikuvan ja tulkinnan. Tämän vuoksi strategia muokkaantuu suunnitellusta strategiasta toteutuneeksi strategiaksi, josta on hävinnyt matkan varrella tehottomia ja tarpeettomia osia. Suunniteltu strategia muuttuu kolmeksi erilaiseksi osaksi: toteutumattomaksi, suunnittelelmattomaksi sekä toteutuneeksi strategiaksi. Viestintäsuunnitelma luodaan aina suunnitellun strategian pohjalta. Suunnittelelmattoman strategian viestintä tapahtuu epävirallisena viestintänä henkilöstön toimesta. Tämän vuoksi strategisessa viestinnässä tulee huomioida niin virallisen kuin epävirallisen vuorovaikutuksen vaikutus. (Mustonen 2009, 30–40.)

Viestinnällä on suuri merkitys strategian jalkautumisen kannalta, sillä strategia voi kaatua ja epäonnistua, jos organisaation sisäinen strategiaviestintä ei onnistu. Toteuttamisen ongelmat liitetään usein vahvasti vertikaalisen viestinnän ongelmiin, sillä strateginen ymmärrys tulee siirtää viestinnällä läpi koko organisaation. Viestinnän avulla pyritään saavuttamaan strategian suhteen konsensus, jolla tarkoitetaan koko organisaation yhteistä yhteisymmärrystä strategisten tavoitteiden saavuttamisesta. Vaikka viestinnästä organisaatiossa vastaavat usein yksittäiset työntekijät, nähdään viestintä kuitenkin johdon tehtävänä. Strategisen viestinnän tavoitteena on viestiä luodut tavoitteet, keinot sekä strategiset painopisteet henkilöstölle. Keskijohto toimii viestijän roolissa välitappina, josta viestin tulisi siirtyä niin alhaalta henkilöstöltä ylöspäin johdolle kuin perinteisesti johdolta henkilöstölle. (Mustonen 2009, 30–40.)

Viestintä on kaikessa yksinkertaisuudessa tiedonsiirtoa, jonka tavoitteena on saada haluttu ja suunniteltu viesti oikeanlaisena perille kaikille kuulijoille. Tiedonsiirtona viestinnässä nousee merkittäväksi se, kuka sanoo, miten sanotaan, minkä kanavan kautta ja mitä vaikutuksia sillä halutaan olevan. Sanoman levittäminen viestintäkeinona on enemmän kontrolloimatonta nopeaa tiedonlevittämistä, jossa viestin annetaan levitä vapaasti ja nopeasti. (Haveri ym. 2009, 209–210.) Strategiaviestintä on tyyliltään useimmiten ylhäältä alaspäin siirtyvää. Jotta viestintä tavoittaa kaikki halutut, tulee viestintää toteuttaa monitahoisesti, sillä yksittäinen viesti harvemmin tavoittaa kaikkia haluttuja. Viestinnän perussääntöinä voidaan pitää viestintäsuunnitelman tekemistä, jossa määritellään strategian kautta, sekä sitä, mitä halutaan viestiä, miten viestintä halutaan toteuttaa ja millä keinoilla viesti saadaan saavuttamaan kaikki halutut. Siihen kuuluu niin kutsutun perusviestin määrittely, johon tiivistetään strategiaprosessin ja strategian keskeinen sisältö koko organisaation tietoon. Tätä perusviestiä voidaan myöhemmin hyödyntää laajentamalla viestin sanoman



pienempään tietoon, kun perusviestin sanoman voidaan olettaa tavoittaneen kaikki ja viestin saaneiden myös sisäistäneen ja siirtäneen viestin tiedot käytännön työhön. (Manner ym. 2006, 145.)

## 4 HÄMEENLINNA – KAUPUNKI KANTA-HÄMEEN SYDÄMESSÄ

Tutkielman neljännessä luvussa esittelen tarkemmin tutkielman tutkimuskuntana toimivan Hämeenlinnan kaupungin. Luvussa keskitytään Hämeenlinnan lähihistoriaan ja organisaation kuvaukseen. Tämän lisäksi luvussa esitellään kuvan muodossa analyysin perustana toimivaa luokittelua.

### 4.1 Hämeenlinna

Hämeenlinna on Kanta-Hämeessä sijaitseva kaupunki, jossa on asukkaita noin 68 000. Se on sijainniltaan Helsingin ja Tampereen välillä niin kutsun kasvukäytävän varrella. Hämeenlinnan kaupunki on saanut nykyisen muotonsa kuntaliitoksessa vuonna 2009, kun Hämeenlinna, Hauho, Kalvola, Lammi, Renko sekä Tuulos yhdistyivät yhdeksi suureksi kunnaksi. Kuntaliitoksen taustalla oli valtionhallinnossa käynnissä ollut Paras-hanke, jossa kuntia rohkaistiin monikuntaliitoksiin, joiden avulla vahvistettaisiin kansanvaltaista kunta- ja palvelurakennetta. Kuntaliitoksilla pyritään varmistamaan sopiva väestöpohja kuntien palveluiden tuottamisen ja kehittämisen pohjalle. Niiden avulla pyritään myös hillitsemään kuntien jatkuvaa menojen kasvua. Uusi Hämeenlinna kasvoi maantieteellisesti 10-kertaiseksi aikaisempaan nähden, ja kaupunkiin tuli kasvaneen maa-alan ja asukkaiden lisäksi myös paljon uutta maataloutta, kesämökkejä sekä muita rakenteellisia muutoksia. (Hämeenlinna 2017b.)

Suomessa käynnissä oleva maakuntauudistus sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistus tulevat muuttamaan myös Hämeenlinnan strategista suuntaa. Vuonna 2016 aloitettu ”Uusi Hämeenlinna” -valmistelutyö valmistelee kaupunkia tulevaan muutokseen. Tarve valmistelulle syntyi, kun Kanta-Hämeessä päädyttiin maakuntamallin mukaiseen yhteistyöratkaisuun riippumatta siitä, toteutuuko valtionhallinnon suunnittelema maakuntauudistus. Varsinaisesti työn muutokset tulevat voimaan vuoden 2017 kunnallisvaalien jälkeen tammikuussa 2018. Se on tuomassa kuitenkin merkittäviä muutoksia Hämeenlinnan malliin, niin organisaatioon, valtuutettujen määrään, tilaaja-tuottajamalliin kuin visioonkin. Vision päivitys oli ensimmäinen konkreettinen muutos, joka on tehty vuonna 2016. Uudistettu strateginen visio muuttui muotoon ”Hämeenlinna on elinvoimainen, turvallinen ja aito kulttuurikaupunki Suomen kasvukäytävällä”. (Hämeenlinna 2017c.) Uudelle Hämeenlinnalle on asetettu kolme tavoitetta:

- ”1. Hyvinvointia edistävä kaupunki, jossa on aktiiviset kansalaiset,
2. Elinvoimainen asumiskaupunki,
3. Resurssiviisas kaupunki, jolla on kestävä talous”

Uudistuksen taustalla on tarve huomioida tulevat muutokset, joita niin maakuntauudistus ja sosiaali- ja terveysuudistus tuovat kaupungille niin hallinnon kuin kaupungin palveluiden tuottamisen kannalta.

#### **4.1.1 Hämeenlinnan kaupungin organisaatorakenne**

Hämeenlinnan kaupungin organisaatorakenne on perinteiseen suomalaiseen malliin mukautuen kaksiosainen, ja se jakautuu luottamushenkilö- ja viranhaltijaorganisaatioon. Kaupunginhallituksen vastuulla ovat kaupungin hallinnon, talouden sekä valtuuston päätösten valmistelu ja täytäntöönpano sekä laillisuuden valvonta. Palvelut Hämeenlinnassa on toteutettu tilaaja-tuottajamallilla, jossa kaupunki on erottanut toisistaan palvelujen tuottajat ja tarjoajat. Mallin pohjalta on muodostettu seitsemän lautakuntaa, jotka toteuttavat Hämeenlinnassa menestyksekkäästi käytettyä elämänkaari-ajattelua. Siinä asukkaiden palvelut suunnitellaan ikäkausien ja palvelutarpeiden perusteella toimiala-ajattelun sijasta. Lautakunnat vastaavat palveluiden tilaamisesta ja niiden valvonnasta. Viranhaltijaorganisaatio on jakautunut kolmeen osaan, jotka ovat konsernipalvelut, tilaajatiimit ja palvelutuotanto. Viranhaltijajohdossa toimii kaupunginjohtaja, apulaiskaupunginjohtaja, tilaajohtajat, palvelujohtaja sekä konsernipalveluiden johtaja. Tilaajatiimit vastaavat kaupungin palveluiden tilaamisesta, valvonnasta sekä palvelusopimuksien teosta. Palveluita voidaan tilata niin kaupungin omilta palveluntuottajilta, yksityisiltä palveluntuottajilta kuin kolmannelta sektorilta. Liikelayhteisöjä kaupungilla on kolme, joiden lisäksi konsernihallintoa täydentävät osakeyhtiöt, säätiöt sekä kuntayhtymät. Konsernipalveluissa ohjaus tapahtuu omistajapolitiittisten linjausten kautta, jotka on sidottu niin kaupungin strategiaan kuin kaupungin strategiseen johtamiseen. (Hämeenlinna 2017d.) Organisaatiomalli on kokemassa kuitenkin murroksen, kun organisaatorakenteen muutos tulee voimaan vuoden 2018 alusta. Tällöin lautakunnat tiivistyvät kolmeen: hyvinvointi, kaupunkirakenne ja sosiaali ja terveys. Jokaisella toimialalla on oma viranhaltijajohto ja palvelutoiminta. Tämän lisäksi erilliset konsernipalvelut säilyvät tulosalueiden rinnalla. Suurin tapahtuva muutos on pitkään käytössä olleesta tilaaja-tuottajamallista luopuminen. Palveluita tuotetaan jatkossa monituottajamallilla, joka säilyttää myös mahdollisuuden kaupungin ulkopuolisten toimijoiden tuottamien palveluiden hankkimiseen. (Hämeenlinna 2017c.)

## 4.2 Toimeenpanon tekijöitä tunnistamassa Hämeenlinnan strategiaproessin kautta



Kuva 8. Analyysikehikko

Tutkielmassani aineiston analyysi johdatti minut tutkijana yllä olevaan tilanteeseen (kuva 8), jossa aiheesta tunnistettavat kohdat ovat moninaiset ja monipuoliset. Tekijät, joita strategiaproessiin kuuluu, luovat kuvan prosessista, johon kuuluu erinäisiä keinoja rakentaa, tuottaa, arvioida sekä seurata. Kuvan mukaisesta tilanteesta analyysini lähti liikkeelle, ja loin yhtäläisyyksiä eri kokonaisuuksien välille ja rakensin pala palalta kokonaisuutta, joka selventäisi tien kohti tutkimuskysymyksen vastauksia.

## 5 STRATEGIA TOIMINNAN KESKIÖSSÄ HÄMEENLINNASSA

Tästä luvusta alkaa tutkielman analyysiosio. Luvussa kerättyä haastatteluaineistoa analysoidaan sisällyttämällä analyysin keinoilla tarkastelemalla ja havainnoimalla aineistosta nousevia kokonaisuuksia. Siinä pyritään myös luomaan kuvaa kokonaisuudesta, joka kuvastaa Hämeenlinnan strategia- ja toimeenpanoprosessia.

### 5.1 Hämeenlinnan strategia

Hämeenlinnassa strategiatyöllä on ollut vuosia merkittävä asema kaupungin suunnan suunnittelussa. Kuntaliitoksen yhteydessä 2009 luotiin uuden Hämeenlinnan ensimmäinen yhteinen strategia, ja strateginen ajattelu sai uuden lähdön. Tätä strategiaa tarkennettiin tiiviimmäksi vielä 2010 ”Kaupunkistrategian tarkentaminen. Uudistuva Hämeenlinna 2015” -strategiassa. Kaupungin toimintaa ohjaava Hämeenlinnan kaupunkistrategia on voimassa tällä hetkellä vuosille 2013–2020. Strategia on pitkän ajan suunnitelma ja näkemys kaupungin tulevaisuudesta. Vaikka strategia onkin luotu pitkälle aikavälille ja valtuustokausien päälle, pystyy jokainen valtuusto halutessaan vaikuttamaan strategian sisältöön ja painotuksiin. Malli kuntoittaa ja ylläpitää luottamushenkilöiden valtaa, mutta antaa toisaalta valtuustoille vapauden määritellä itse toiminnallisuuden kannalta parhaimman ajankohdan mahdollisen strategiaprosessin aloittamiseksi. Viimeisin strategiaprosessi aloitettiin heti valtuustokauden alussa tukemaan ristiriidoista aikaisemmin kärsintää valtuustotyötä. Strategia on koettu hyväksi työvälineeksi, johon on voitu palata haasteiden äärellä. Hämeenlinnan strategiaa ohjaa kaupungin visio, joka 2013 hyväksytyssä strategiassa on ”Hämeenlinna on historiastaan elinvoimaa ammentava, kaunis ja kodikas kulttuurikaupunki Suomen sydämessä”.

Hämeenlinnassa on käytössä yhden strategian toimintamalli, jonka kaupunginvaltuusto on hyväksynyt kaupungin ylimmäksi toiminnan suunnitelmaksi. Päätöksenteossa, toiminnan suunnittelussa ja suuremman kuvan tunnistamisessa strategia on keskeinen väline. Se on suunnitelma, johon sitoutuvat niin valtuusto, lautakunnat kuin viranhaltijat työssään. Yhden strategian toimintamallilla ylläpidetään keskeisen strategian valtaa, eikä yksilöille anneta mahdollisuutta valikoida itse toteutettavia kokonaisuuksia niin kutsutun strategiaviidakon sisältä. (Vrt. Pauni 2013.) Kaupunkistrategia ohjaa lautakuntien toimintaa valtuustokaudella, ja lautakunnat luovat strategiaan perustuvan palvelusuunnitelman valtuustokaudeksi. Kaupunkistrategiasta on myös alaspäin johdettu erilaisia ohjelmia, kuten elinvoimaohjelma, palvelu- ja hankintaohjelma ja henkilöstöohjelma. Ohjelmat toimivat viranhaltijoiden käytössä strategian jalkauttamisen työkaluina ja ohjaavat tarkempaan strategian käsittelyyn. Myös kaupungin taloussuunnitelma ja tilausbudjetti

noudattavat strategian asettamaa suuntaa. Siihen jalkautetaan strategiasta johdettuja vuosittaisia tavoitteita. Tilausbudjetista on alaspäin johdettu myös palvelusopimukset, jotka tehdään tilaaja- ja tuottajamallin mukaisesti vuosittain. Palvelusopimusten avulla strategian toimintamallia ja tavoitteita saadaan jalkautettua niin sisäisille kuin ulkoisille palveluntarjoajille.

*”Täällä Hämeenlinnan kaupungissa strategia rakennetaan niin, että meillä on yksi strategia, meillä on kaupunkistrategia, johon jalkautetaan erilaisia ohjelmia ja joita sitten viedään eteenpäin palvelusopimuksina.”*

Hämeenlinna sekä tuottaa itse palveluita että ostaa niitä yrityksiltä ja kolmannen sektorin toimijoilta. Nämä toimijat kuten myös oma palvelutuotanto toteuttavat toiminnastaan strategian mukaisen toimeenpanosuunnitelman. (Hämeenlinnan kaupunki: tilausbudjetti 2016, 13.) Strategian tekemiseen ovat osallistuneet valtuusto, kaupungin johto, kaupungin asukkaat ja sidosryhmät. Valmisteluvastuu strategiassa on ollut johdolla ja kehittämispalveluilla. Päätös- ja suunnitteluvastuu ovat valtuustolla ja kaupunginhallituksella. Valmisteluvaiheessa myös kaupungin asukkaita, yrityksiä ja sidosryhmiä on osallistettu valmisteluun eräänlaisella raatityöskentelyllä ja kyselyillä. Aikaisemmissa strategioissa myös henkilöstöllä on ollut vahva asema strategian valmistelussa, mutta viimeisimmässä on tavoiteltu vahvasti kansalaisista ja valtuutetuista lähtöisin olevaa strategiaa, joten henkilöstön osuus on jäänyt pienemmäksi.

Kaupunkistrategiasta nousee keskimmäiseksi näkemys siitä, mikä on kaupungin suunta tulevaisuudessa eli kaupungin visio. Hämeenlinnan strategia keskittyy kaupungin kasvun ja elinvoiman vaalimiseen ja kasvatamiseen. Visiosta alaspäin on rakennettu toimintaa ohjaavat arvot, jotka ovat yhdenvertaisuus ja yksilöllisyys, asukaslähtöisyys, palveluhenkisyys, luovuus ja rohkeus sekä kestävä elintapa. Näistä on rakennettu viisi kehittämisen päämäärää, joille on luotu neljä kriittistä menestystekijää, sekä mittarit, joilla menestystekijöitä ja päämäärään pääsemistä voidaan mitata. Strategia itsessään on muita ohjelmia ohjaava työväline. Jokainen viidestä päämäärästä on saanut myös tarkemman toimintaohjelman, jossa määritellään strategian jalkauttamisen toimenpiteitä niin talouden, tavoitteiden kuin toimintatapojen kautta. Ohjelmissa strategian päämääriin on paneuduttu ohjelman viiteryhmän kautta tarkemmin. Ohjelmat toimivat samalla suunnitelmana siitä, miten toimitaan, joten ne ovat käytännössä strategian jalkauttamisen työvälineitä. Pääsääntöisesti ohjelmat on luotu koko strategian ajalle, mutta niissä määriteltyjen tavoitteiden toteutumista seurataan tarkemmin koko strategiakauden ajan.

*”että eletään jossain staattisessa maailmassa, jossa strategia voitaisiin hyväksyä pitkäksi ajaksi sitä sen jälkeen muuttamatta. Ei semmoista maailmaa edes enää ole, että arvot on ne jotka pitäis olla pysyvämmät ja vision olla se mikä kattaa kauemmas.”*

## 5.2 Elinvoimainen strategia suunnitelmallisen toimimisen punaisena lankana

Strategia on Hämeenlinnassa kaiken toiminnan punainen lanka eli ”tahtotila”, ja siihen on pyritty sisällyttämään ne elementit, mitä kaupunki haluaa olla. Strategiassa keskitytään erityisesti kaupungin elinvoimaisuuden kehittämiseen. Sitä tavoitellaan strategian poikkileikkaavilla elementeillä eli elinvoimaisuudella ja palveluilla. Teorian mukaan strategian prosessiin kuuluu niin strategian valmistelu kuin toimeenpano. Nämä kaksi vaihetta tavoittavat toisensa joko ajallisesti lineaarisesti tai toisiinsa lomittuen. (Sihvonen 2006, 46.) Sama periaate on tunnistettavissa myös aineistosta, josta voidaan todeta, että strategiatyö on jatkuva prosessi, jolle ei ole määritelty päättymispäivää. Kun strategiadokumentti on valmisteltu, siirrytään toimeenpanon vaiheeseen. Strategiaan on määritelty kriittiset menestystekijät, joissa halutaan onnistua ja joita kohti toimintaa suunnataan. Kriittisten menestystekijöiden täyttämisen jälkeen suunnataan toimet kohti isompia asetettuja tavoitteita kulkeutuen loppujen lopuksi strategian vision toteutumiseen. Parhaimmillaan onnistunut strategia on reittinä vision mukaisen Hämeenlinnan saavuttamiseen. Strategialta vaaditaan joustavuutta, sillä kaupungin toimintaympäristö on jatkuvassa muutoksessa. Strategiaa on myös opeteltu hyödyntämään työtehtävissä ja poliittisissa päätöksissä.

*”Myöskin ihan politiikassa, se on ihan kaikin puolin tärkeä. Joo suosittelen, kannattaa tehdä kunnon strategia ja käyttää niitä hyväksi, silloin se ei oo lisätyötä vaan helpottaa työtä.”*

Strategiaprosessissa merkittäviksi tekijöiksi määriteltiin kuntalaiset, kaupungissa toimivat yrittäjät ja kolmannen sektorin toimijat sekä kaupunginvaltuutetut. Tämän vuoksi aineistosta korostuu näkemys siitä, että viimeisin strategia on rakennettu kuntalaiset etusijalla ja strategiassa on painotettu kansalaisnäkökulmaa henkilöstöpainottuneisuuden sijasta. Sen sijaan, että strategiaprosessissa olisi hyödynnetty työntekijöiden näkemyksiä kaupungin nykytilasta, päädyttiin tietoa hankkimaan osallistavilla menetelmillä kuntalaisilta, yrityksiltä, valtuutetuilta sekä muilta sidosryhmiltä. Henkilökunnalle annettiin mahdollisuus osallistua kaikille avoinna oleviin strategiatyöpajoihin. Strategia rakennettiin niin, että on vain yksi kaikkeen vaikuttava strategia. Strategian pääkohdista on rakennettu viisi toimeenpano-ohjelmaa, jotka ovat elinvoima-ohjelma, palvelu- ja hankintaohjelma, kestävän kehityksen ohjelma, talouden tasapainotusohjelma sekä henkilöstöohjelma. Ohjelmissa määriteltiin tarkemmin tilannetta niin suunnitelmien, toimenpiteiden kuin taloudellisten realiteettien kautta. Strategiasta haluttiin tuottaa työväline, jota jokaisen on helppo käyttää omassa työssään. Strategisen johtamisen avulla jokaisen työntekijän haluttaisiin tunnistavan omasta työstään ne piirteet, joita hänen työssään kehittämällä kuljetaan kohti onnistunutta strategiaa.

*”No meidän haluttiin tällä kertaa enemmän kansalaispainotteinen kuin oman henkilöstöpainotteinen strategian luominen ja voihan se olla, että enemmän olisi se oma henkilöstö, joka luo sitä strategiaa, mutta me haluttiin tehdä vähän enemmän elinvoimainen ja silloin mä nään, että ne viitekehykset mistä me esim tehtiin niinku meidän päättäjät eritasoilla, meidän elinkeinoelämä, meidän asukkaat, ja sitten meidän johtavat viranhaltijat.”*

Strategia on tarkoituksella rakennettu tiiviiksi, kuvailevaksi ja helposti ymmärrettäväksi niin sisällöltään kuin kieleltään. Tämä on ollut selkeä muutos aikaisempiin strategiaprosesseihin ja strategiatuotoksiin nähden, sillä ne ovat olleet monimutkaisia, liian laajoja ja haastavia erityisesti prosessiin osallistumattomien ymmärtää. Hämeenlinnassa on myös hyväksytty, että strategia ei ole erehtymätön suunnitelma tulevaisuudesta, vaan strategia joustaa tarvittaessa, jos kaupungin tarve osoittaa täysin erilaisen suunnan tulevaisuudessa strategian voimassaolon aikana. Olosuhteet ja toimintaympäristö kaupungin ympärillä on jatkuvassa muutostilanteessa, ja kaupungin täytyykin herkällä korvalla kuulostella ympäristöä ja reagoida tarvittaessa. Itse strategia on haluttu kuitenkin rakentaa sen malliseksi, että se on jo perusluonteeltaan melko yleisellä tasolla yksityiskohtaisien ja tarkkojen tavoitemäärittelyn sijasta. Strategiaan on asetettu isompia tavoitteita, joita tasapainotetaan strategian toimintavuosille pienemmillä vuosittaisilla lyhyemmän tähtäyksen tavoitteilla. Toimintaan tähtäävät suunnitelmat on nimetty aiheenmukaisiksi ohjelmiksi.

*”strategioista pyritään tekemään ytimekkäämpi, selkokielisiä ja niinkun nopeemmin omaksuttavampia. Silloin 2000 luvun alussa ne oli hyvin niin tämmösiä hyvin paljon ballintojargonia, helkkarin paksuja nippuja ja yksityiskohtaisia juttuja. Niin kyllä mun mielestä nyt on menty paljon parempaan suuntaan.”*

Teoreettisen viitekehyksen mukaan perinteisesti strategiatyö keskittyy kaupungin ylempään johtoon niin, että luottamushenkilöorganisaatio ja viranhaltijaorganisaatio pyrkivät löytämään yhteyden toisiinsa. Tämä tasapainottaa osapuolien rooleja ja tehtäviä strategiaprosessissa, jotta molemmat osapuolet toimivat omien rajoitteidensa sisäpuolella yhteisesti toimiessaan. (Vrt. Rannisto 2005, 100–103; Haveri ym. 2009, 137.) Aineistosta nousee vahvasti näkemys siitä, että strategian halutaan olevan aktiivinen työtä ohjaava työväline sekä valtuutetuille ja viranhaltijoille. Valtuustotyössä strategialla on erityinen merkitys, sillä kaupunkia johdetaan strategisesti yhteisesti suunnitellun strategian mukaisesti. Ristiriitatilanteissa sopua pyritään esimerkiksi löytämään strategian suuntaviivojen kautta. Se muodostaa päälinjat, ja tavoite onkin toimia määriteltyjen päälinjojen mukaisesti. Toisaalta haastatteluissa pohditaan myös sitä, pystyisikö kaupunki toimimaan jopa ilman kirjoitettua strategiaa viemällä hyviä kehityskelpoisia ideoita eteenpäin ja lin-



jaamaan kaupungin toimintaa sen kautta. Tämä aineiston näkemys on vahvasti yhteydessä strategia käytönä -teorian strategiasuuntauksen linjaan, jossa strategiaa ei ole etukäteen valmisteltu, vaan strateginen toiminta ja strategiset käytännöt ovat aktiivisesti jokaisen organisaation jäsenen käytössä.

*”käytännössä varmaan pärjättäisiin ilman strategiaakin, kunhan vaan viedään hyviä käyttökelpoisia ideoita eteenpäin ja linjataan niitä asioita vähän eteenpäin toimintaan sen mukaan.”*

Strategia on työväline, joka johtaa organisaation kohti haluttua päämäärää. Sen ei tarvitse olla jatkuvasti esillä oleva dokumentti vaan enemmänkin tapa toimia organisaatiossa. Aineistossa onnistumisen avaimeksi nostetaan onnistunut tavoiteasetanta, joka on tarpeeksi korkealla mutta kuitenkin saavutettavissa niin resurssien kuin laillisuuden puitteissa. Eräässä haastattelussa nousee esille ajatus siitä, että strategiassa tulee olla kahden tason tavoitteita: avoimia ja suljettuja. Suljetut tavoitteet ovat turvallisia, jotka saavutetaan liikkumalla reittiä paikasta a paikkaan b. Avoimet ongelmat ovat taas innovatiivisempia, eikä niiden saavuttamiseen löydy valmiita malleja, vaan myös se joudutaan kehittämään ja rakentamaan. Hämeenlinnassa strategiaa tarkastellaan monesti kahdelta tasolta: joko organisaation tasolta, miten tämä vaikuttaa 2500 henkilön työtehtäviin, tai kaupungin ja kaupunkilaisten tasolta, miten tämä vaikuttaa kaikkiin kaupungin asukkaisiin, yrityksiin ja yhteisöihin.

*”strategia on välttämätön, tarpeellinen ja pakollinen, mutta voi olla, että sillä on jollain tavalla vähän ylikorostunut asema suhteessa siihen mitä oikeesti tapahtuu.”*

### **5.2.1 Osallistava strategiaprosessi**

Valtuustokausi 2013–2017 aloitettiin Hämeenlinnassa haastavassa ilmapiirissä. Tätä helpottaakseen kaupunginhallitus päätti ensimmäisinä yhteisinä toimina valtuustosopimuksen luomisen ja uuden strategiaproessin aloituksen. Näiden avulla ajateltiin yhdistää ristiriidoista kärsinyttä valtuustoa ja luoda yhdessä tekemisen meininkiä. Yhteisen toiminnan onnistumiseksi dokumenteista haluttiin yhteiset pelisäännöt, johon kaikki tausta-asetelmastaan huolimatta pystyisivät sitoutumaan. Strategiaproessin alku toteutettiin poikkeuksellisessa tilanteessa, sillä kaupungissa oli vielä avoinna uuden kaupunginjohtajan valinta. Uusi kaupunginjohtaja valittiin strategiaproessin loppuvaiheessa. Hän pääsi strategian suhteen valmiiseen pöytäan, sillä itse strategia oli valmis, mutta toimeenpano-ohjelmien suunnittelu oli edelleen kesken. Kehityspalvelut yhdessä kaupunginhallituksen puheenjohtajan kanssa päättivät aloittaa strategiaproessin suunnittelun jo ennen kaupunginjohtajan valintaa. Tämän jälkeen prosessiin liittyi mukaan johtoryhmä pohti-

maan, miten jatkossa edetään ja mihin suuntaan. Tämän jälkeen strategiaa valmisteltiin ryhmittäin käyttämällä erilaisia valmistelumenetelmiä. Työpajoissa strategiaa vietiin teemoilla eteenpäin ja viimeisenä luotiin seurattavat mittarit strategiaseminaarissa. Usein strategiaprosessi on sijoitettu hieman myöhempään vaiheeseen valtuustokautta, jotta uusi valtuusto on ehtinyt sisäistää roolinsa, tehtävät ja kaupungin nykyisen tilanteen. Kuitenkin uuden valtuuston aloittaessa ristiriidat ja vanhat ongelmat olivat vahvasti pinnalla, joten uusi strategiaprosessi nähtiin uutta yhteishenkeä luovana prosessina. Sen avulla haluttiin saavuttaa konsensus siitä, mihin Hämeenlinnaa halutaan tämän valtuustokauden ja tulevaisuuden aikana viedä. Ranniston (2005, 68–69) kuvailemat strategian tarpeet täsmentyvät juurikin aineiston perusteella voimavarojen keskittämiseksi sekä johdonmukaisuuden tuottamiseksi. Strategia toimi haastavassa tilanteessa suunnan asettajana, johon sidottiin voimavarat, ja sitä myöten myös tuotettiin dokumentti, johon jokainen yksilö valtuustossa pystyi ja joutui sitoutumaan. Strategiaprosessin haluttiin olevan läpinäkyvä ja siihen haluttiin saada kuulumaan kunnan moniäänisyys. Tämä toteutettiin erilaisina työpajoina, raateina, verkkokyselyinä sekä strategiaseminaareina. Raadeista kerättiin tietoa ja näkemyksiä varsinaisen strategian valmistelun ollessa valtuuston vastuulla.

*”että päästäis tästä eteenpäin eikä lukeuduttaisi niihin vanhoihin asetelmiin ja totesin, että meidän täytyy tehdä pelisäännöt miten ja tehtiin valtuustosopimus. Ja se oli ihan yhteinen tahtotila, johon kasattiin sitten tavallaan kaikki toiveet ja hinkattiin sitä mihin yhdessä voitiin sitoutua ja kaikki valtuustoryhmät allekirjoitti sen.”*

Sihvonen (2006, 45–47) esittää julkishallinnossa yleisesti tapahtuvan ristiriidan organisaation johdon rooleista. Viranhaltijat edustavat ammatillisen osaamisen puolta, ja luottamushenkilöt taas ovat kuntalaisten valitsemia edustajia. Molemmat osapuolet vastaavat kunnan johtamisesta, mutta roolit sekoittuvat helposti. Myös aineistosta näkyy samainen haaste strategiaprosessissa, jossa viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden roolit helposti sekoittuvat. Perinteisesti luottamushenkilöt ovat päätöksenteon sekä strategisen johtamisen puolella ja viranhaltijat taas valmistelun ja operationaalisen toiminnan puolella. Haastattelussa valtuutetut huomioivat valtuutettujen uudenlaisen tarpeen osallistua jo valmisteluun ja toivoivat valtuutettujen muistavan omat vaikutuspaikkansa eikä kärjistetysti pyrkii kuopan reunalle neuvomaan lapioinnissa. Toisaalta viranhaltijat nostivat huolensa prosessiin osallistumattomuudesta ja asiantuntijuuden luottamuksen vähentymisestä. Aikaisemmin valmistelu on ollut myös vahvasti viranhaltijoiden vastuulla, ja nykyään luottamushenkilöt pyrkivät asettamaan rajoja jo valmisteluvaiheessa. Viranhaltijat esittivät huolensa siitä, että pelkkä poliittisesti ohjattu strategiaprosessi mieltyy helposti valtuustosopimukseksi eikä sellaisenaan puhuttele tai motivoi viranhaltijoita toimimaan strategian mukaisesti. Prosessin aikana olisikin ollut tärkeää löytää yhteinen tahtotila strategiaan.

*”Siinä ei ollut virkamiehet mukana ollenkaan, niin se on ollut sellanen välillä vähän borjuva pohja, mutta sellanen minkä merkitystä kukaan ei ole koskaan kiistänyt.”*

Poliittisella johdolla oli jo strategiaproessin alussa useita erilaisia skenaarioita strategian suunnasta. Kuitenkin viranhaltijat kokivat alun haastavaksi, sillä oman toimialan valmistelua ei ehditty kunnolla toteuttaa. Tiedon hankinta ja omien alueiden tarpeiden kartoittaminen jäivät vajaiksi, jolloin alhaalta ylöspäin nouseva näkökulma jäi puutteelliseksi. Ajankäytöllisesti strategiaan kokonaisuutena kaivattiin enemmän ”korvamerkittyä” työaika. Tätä tahdottiin niin itse strategiaproessin tuottamisen kuin toimeenpanon vaiheeseen. Aineisto tuki myös ajatus siitä, strategiaproessiin osallistuminen helpottaisi myös strategiaan sitoutumista, joka taas tukee jalkauttamisessa onnistumista. Tähän juurikin pyrittiin Hämeenlinnassa, että sitouttaminen aloitettaisiin strategiaproessin aikana jo laatimisvaiheessa. Valmisteluvastuu on kehityspalveluilla, mutta samalla vastuutettiin muita johdon toimijoita valmistelevaan oman toimialansa mukaisia strategiakohdista. Hämeenlinnassa luottamushenkilöt osallistuvat monesti kaupungin asioiden valmisteluvaiheeseen keskustelevalle otteella jo ennen päätöksentekoa, ja sama tyyli oli nähtävissä myös strategiaproessissa. Luottamushenkilöiden valta on siis vahvoilla myös niissä tilanteissa, jossa yleensä vastuu on puhtaasti viranhaltijaorganisaatiolla. Tästä huolimatta aineistosta nousee vahva näkemys siitä, että luottamushenkilöiden on hyvä tuntee prosessi tarkasti prosessin poliittisuudesta huolimatta. Tällöin omat vaikuttamismahdollisuudet ja -paikat eivät mene ohitse.

*”Vastuu on siinä valmistelevilla virkamiehillä, mutta myös kyllä mä oon sitä johtaville luottamushenkilöille vastuutan, että pitää esimerkiksi strategiaproessi olla tiedossa, että se on näkyvä ja tiedetään missä kohdassa voi vaikuttaa ja missä kohdassa se tulee lausunnoille tai niin missä kohdassa se vaikuttaa.”*

### **5.2.2 Strateginen toiminta kaupungissa**

Strategian suhteen Hämeenlinnassa on pyritty siihen, että strategia olisi jatkuvasti oman työn pohjana niin poliittisilla toimijoilla kuin viranhaltijoilla. Strategian tuntemusta sanasta sanaan ei vaadita, mutta jokaisen työntekijän tulisi tunnistaa omassa työssään ne arvot ja tavoitteet, jotka vievät Hämeenlinnaa kohti suunniteltua strategiaa, tulevaisuutta. Varsinainen strategian vaikutus onkin enemmänkin passiivista kuin aktiivista ja tapahtuu taustalla huomaamattomasti. Strategiaproessin aikana kaupungin henkilöstöä on osallistettu strategiaan lähinnä tiedottamisen kautta. Tavoitteena kuitenkin on, että strategian mukainen työskentely tapahtuu normaalina jokapäiväisenä toimena arkipäivän työtä tehdessä. Tärkeimmäksi koetaan strategian kokonaisuuden ymmärtäminen, jotta omaa työtä tehdessä tapahtuu automaattisesti kaupungin vision

vahvistamista. Tämä aineiston osuus on kovin lähellä rationaalisen strategiasuuntauksen näkemystä strategian toiminnasta, joka virtaa alas organisaatioon valmiina tavoitteellisena suunnitelmana. Näihin luotuihin tavoitteisiin sitoutunut organisaatio pyrkii siten toiminnallaan automaattisesti niitä kohti. (Suominen 2009, 16.)

*”henkilöstö ois töissä Hämeenlinnassa eikä koulussa tai jossakin vaan, että ne on töissä Hämeenlinnassa ja tekee sitä omaa palaansa.”*

*”mutta kyllä mä luulen, että se strategia on niin tiivisti yks osa sitä, että vaikka sitä ei ajatella, että tää tulee nyt strategista niin kyllähän se siellä taustalla takaraivossa pyörii.”*

Strategian ja toimeenpanon raamit määritellään perinteisellä mallilla ylhäältä alaspäin. Raameista rakennetaan tavoitteet, jotka johdetaan budjetin kautta palvelusuunnitelmaan. Palvelusuunnitelman kautta tilaaja-johtajat tekevät palvelusopimukset, josta strategia laskeutuu lopulta palvelusopimuksen reunaehtojen ja tavoitteiden kautta työntekijöille. Strategian pitkä matka strategian luojilta sopimusten kautta yksilöille on haasteellinen. Strategia häviää helposti, eikä yksittäisellä työntekijällä ole osaamista tai työvälineitä tunnistaa oman työnsä strategisia piirteitä. Prosessin omaisella tavoitteiden alaspäin johtamisella pyritään siihen, että palvelusopimusten kautta strategian tavoitteet jalkautuisivat automaattisesti työntekijöille. Haasteeksi jää kuitenkin strategian yksilötasolle jalkautumisen varmistaminen. Monesti yksilöt päätyvät tavoiteasetannan ja yleisen työtavan myötä tiedostamattaan työskentelemään strategian suuntaisesti. Tämän tyyppistä luonnollista strategista suuntautumista arvostetaan enemmän kuin strategian ulkoa osaamista. On tärkeää, että jokainen löytää omasta työstään strategisen tavan toimia, vaikka strategiset linjaukset annetaan johtotasolta ylhäältä alaspäin.

*”mä luulen, että sana strategia jossain lastenhoitajassa tai palomiehessä enemmän herättää kauhua kuin se, että tää ei nyt koske mua millään tavalla. Se on sanana vähän kulunut ja huonomainen, että pitäis olla enemmän semmonen maanläheinen sitten.”*

*”Ne konkretisoi, oikeestaan niin, kun meillä on se puitesopimus nelivuotinen, niin tilausbudjettiin ja taloussuunnitelmaan jalkautetaan niinku näitä vuosittaisia tavoitteita. Ja sitten palvelusopimuksilla sitten tota sovitaan tavoitteiden toteutumisesta tuottajien kanssa.”*

Aineistossa toistuu näkemys strategiaan sitoutumisen merkityksestä. Kun kaupungin johto ja valtuusto ovat sitoutuneita strategiaan, nähdään vaikutukset jokapäiväisessä tekemisessä päätösten ja muutosten

kautta. Tätä sitoutumista on tuettu luomalla talousarviosta vahvasti strateginen työväline. Talousarviota aloitetaan rakentamaan aina strategiasta käsin siirtämällä strategian tavoitteet talousarvion ensimmäiselle sivulle. Seurattavat strategiset mittarit luodaan vuotuisen talousarvion kautta, jolloin kaupunginvaltuusto asettaa tavoitteet, mittarit ja seurannan, jota tarkastelee myös tarkastuslautakunta. Strategiaan määritellyt mittarit ovat enemmän yleisellä tasolla, kun taas talousarvion kautta johdetut tavoitteet ovat useimmin numeraalisia ja pienempään kokonaisuuteen keskittyviä. Perimmäinen päätöksenteko niin strategian kuin talousarvion suhteen on valtuuston vastuulla. Vaikka kaupunki toimiikin strategian mukaisesti ja pyrkii toteuttamaan strategiaa jatkuvasti, ei strategiaan haluta jumiutua täysin. Tällöin voi tapahtua esimerkiksi ylilyöntejä, jossa strategiaa tulkitaan väärin omista lähtökohdista ja tavoitteista ja estetään sen avulla tapahtuvaa kehitystä.

### 5.2.3 Strateginen johtaminen strategian merkittävänä toimeenpanijana

Hämeenlinnassa strateginen johtaminen on jaettu viranhaltija- ja luottamushenkilöjohdon välille. Yleisellä tasolla strategisessa johtamisessa on siirrytty viime vuosina kohti ammattimaisempaan suuntaa. Kaupunginjohtajan roolina ei ole enää olla kaupungin vetonaula vaan enemmänkin taustalla toimiva aktiivista verkostojenhallintaa tekevä työntekijä. Kaupunginhallituksella ja -valtuustolla on vastuu rahoituksesta ja sen järjestämisestä. Poliittisilla lautakunnilla on vastuu oman alansa strategisesta johtamisesta. Heillä on myös palveluiden järjestämisvastuu ja palveluntuottajilla tuottamisvastuu. Viranhaltijajohdolla strategisen johtamisen vastuut on hajautettu tilaajohtajille, kaupunginjohtajalle, talous- ja hallintojohtajalle sekä liiketoimintajohtajalle.

*”No jos mä en johda niin eihän se mihinkää mee. Se on silleen selvä, ja sillain täällä on bienoa tehdä töitä. Se tuo täällä kuitenkin, mulla on aika iso vastuu ja aika paljon oikeuksia. Valtaa on ja sitäkaantta myös ne ajatukset, jota tossa tiivistin niin niillä on mahdollisuus lähteä elämään.”*

Aineistossa strategista johtamista kuvaillaan ison kuvan saavuttamisena, johtamisen mallina ja organisatioon luottamisena. Jokainen esimies toimii strategian suhteen esimerkkinä vieden strategiatietoisuutta henkilöstölle keskustellen ja haastaen pohtimaan jokaisen oman työn strategisia ulottuvuuksia. Helpoiten tässä onnistutaan muuttamalla oman lähitiimin toimintakulttuuria, minkä jälkeen muutosta lähdetään vieämään eteenpäin asiakasrajapintaa kohti. Strategisessa johtamisessa tulee ymmärtää maali, rooli ja tapa toimia. Toimintamallilta vaaditaan kurinalaisuutta, jotta maali voidaan saavuttaa. Yhteinen ymmärrys päämääristä ja tavoitteiden saavuttamisesta on tärkeintä. Tavoitteet, mittarit ja seurannat luodaan poliittisesti,

jolloin viranhaltijoille jää toteuttaminen, joka tehdään ilman poliittista painetta. Strategian suhteen muistutaan töiden kohteesta eli kaupunkilaisista, joten strateginen ote pitäisi saada vahvemmin näkymään asiakasrajapinnassa. Tässä tiedonvälittämisen roolissa teoriassa nostetaan esiin erityisesti keskijohto, jota pidetään keskeisenä toimijana käytännön toimeenpanossa (Haveri ym. 2009, 138–139). Tietoa kuljetetaan organisaatiossa molempiin suuntiin, jolloin keskijohto erityisesti saa viestinvälittäjän sekä käsittelijän roolin. Se myös luo toimintaympäristön, jossa strategian toteuttaminen on yleensä mahdollista. (Dess ym. 2009, 1455, 1473–1474.)

*”Ja kyllä se on esimiesten tehtävä jalkauttaa. Ja kuten sanoin, että meillä on hyvin varmasti yksiköitä, joissa se menee tosi hyvin ja varmasti yksiköitä missä se menee huonommin, että tuota. Tuota mutta työkaluja kumminkin on.”*

Strategian toteutuksen johtamisessa lähdetään liikkeelle kaupunginhallituksesta. Siellä luodaan tilausbudjettitasoinen määrittely, jotta yksiköt saavat tietoonsa resurssit strategisten tavoitteiden täyttämiseen. Resurssit ovat merkittävässä roolissa toimeenpanon onnistumisessa. Viranhaltijat jatkavat tilausbudjetin hallintaa luomalla siitä käyttösuunnitelman. Käyttösuunnitelmaa toteutetaan eteenpäin sopimusten kautta, joissa rakennetaan strategiset päämäärät palvelutuotannolle. Tilaaajohtajien tulisi olla strategiaan ja strategian mukaiseen toimintaan sisään ajettuja, sillä strategian toteuttaminen johtamalla tapahtuu juuri heidän kautta tilaus sopimusten ja palveluntuottajien valvonnan kautta. Sopimusohjauksessa korostetaan strategisesti merkittäviä tavoitteita jo palveluiden järjestämisen kannalta. Lautakunnissa strategisessa johtamisessa lähdetään liikkeelle taloudellisista päämääristä, kun taas tilaajat järjestävät palveluita strategisesti annettujen taloudellisten reunaehtojen puitteissa. Hämeenlinnan kokoisessa kaupungissa strateginen toiminta hajautuu automaattisesti suuremmalle joukolle. Tämä nähdään vain positiivisena, sillä se helpottaa strategiaan ja strategian mukaiseen toimintaan sitoutumista, kun vastuuta strategiasta voi ottaa myös itselleen. Merkittävin strategisen johtamisen vaikutus näkyy keskijohdosta ylimpään johtoon. Väliesimiesportaan strategista vastuuta pohditaan haastatteluissa. Heidän rooli strategian merkittävänä toimeenpanijana tunnustetaan, vaikka heillä ei varsinaisesti nähdä olevan strategisen johtamisen vastuuta kuten ylemmällä esimiesportaalla.

*”Mihkä tätä venettä halutaan viedä ja sitten vielä se, että mitkä on ne reunaehdot viedä sitä eteenpäin. Mutta sitten tullaan ehkä siihen, että oisko se hyvinkin merkitsevä porras se väliesimiesporras, ja se väliesimiesporras just sen vuoksi, että sieltä tulee tietyllä tavallaan niitä ylhäältä päin tavoitteiden asetettuja paineita ja heidän pitäis pystyä viestiä se seuraavalle portaalalle, jossa tulee taas tietyn tyyppisiä paineita. Niin jos tämmöistä yhteistä näkymää, yhteistä tahtotilaa, mitä tavoitellaan ei ole olemassa niin sillon tää koko orkesteri soittaa koko ajan väärää kappaletta, että siitä mielessä se on tärkeä*

*työkalu tietenkin tän kokonaisuuden johtamisen kannalta ja myöskin sen viestinnän eteenpäin viemisessä, että pystyy perustelemaan tiettyjä asioita, jotta se seuraava porras voi sitten viestiä taas asioita eteenpäin ja sitäkautta sitouttamaan sitä porukkaa.”*

### 5.3 Jalkautuuko strategia itsestään?

Jalkauttaminen on Hämeenlinnassa upotettu kaupungin toimintakulttuuriin, ja sen merkitys on selkeä. Se on sekä poliittinen että viranhallinnollinen prosessi, jossa vastuu etenemisestä ja suunnittelusta on viranhaltijoilla. Strategiaa käytetän myös ristiriitatilanteissa tukemassa kaupungin linjaa, jolloin on erityisen merkityksellistä, että strategia näkyy arjen toiminnassa. Luottamushenkilöt toimivat jalkauttamisen prosessissa enemmänkin kokonaisuuden tarkkailijoina. Kaupunginhallitus toimii prosessin johdossa koordinoiden strategian ja toimeenpanon suunnittelun kokonaisuutta. Hämeenlinnassa on pyritty yhteisen tekemisen kulttuuriin, sillä jalkauttaminen vaatii yhteistyötä ja yhteistä vastuunottamista. Yksiköiden ja lautakuntien tekemien yksityiskohtaisten suunnitelmien tulee olla linjassa kaupunkistrategian kanssa. Tämän lisäksi niitä korreloidaan myös talousarvion ja -budjetin kanssa, jotka on alas johdettu strategiasta. Budjettitavoitteet on nähty luonnollisena paikkana, jonka kautta jalkautusta tehdän. Budjetissa strategian menestystekijät ja mittareiden tavoitteet jaotellaan vuositavoitteiksi.

*”Mä pidän hyvin tärkeenä, että sitä viedän niitä arvoja, että sillä tavalla millä johdetaan ja mitä asioita korostetaan. Niinku tämämösen leadershipin kautta, ja sillohan se menee sillon parhaimmillaan esimieslinjassa ihan alasasti, että palvelujohtaja käyä sitä asiaa läpi esimiestiimissä ja esimiehet käyä työpaikkakokouksissa ja niinku kuvataan ja kerrotaan ja sitkun tulee ristiriitä tai valintatilanteita niin me tiedetään jotenkin, että tää on meidän tapa toimia ja sillon strategia näkyy siellä arjessa.”*

Janssen (2001) toteaa yksioikoisesti, että käytännössä implementaatio on osa strategiaprosessia, jossa organisaatio sitoutetaan strategiaan ja strategian tavoitteisiin. Aineisto yhtyy myös tämän näkemykseen, vaikka käytännössä prosessit on vahvasti erotettu toisistaan niin toteutuksen kuin johtamisenkin puolelta. Strategia on luonteeltaan yleisluontoinen, joten kaikki suunnitelmat eivät voi olla kirjaintarkkoja ja keinot erilaisten mittareiden täyttöön ovat hyvinkin tapauskohtaisia. Jalkautuksessa haasteeksi tunnistetaan erityisesti strategian viestintä sekä strategian ymmärtäminen. Jotta strategia jalkautuu, tulee sitä viestiä niin omalla esimerkillään kuin perinteisillä viestintämenetelmillä. Toisaalta strategia näyttäytyy jokaiselle työntekijälle heidän oman työnsä kautta, joten pahimmillaan sama strategia saatetaan käsittää täysin eri tavoilla. Jotta strategiaymmärrys jalkautuu organisaatioon saman sisältöisenä, tulisi konsensuksen hakeminen ja sisällön käsityksen läpikäyminen aloittaa jo dialogilla johtoryhmätasolla. Konkreettisten suunnitelmien ja

tavoitteiden täytön lisäksi yksiköissä jalkautusta tehdään myös henkilökohtaisesti kehityskeskusteluissa. Eräs haastateltava nostaa myös esille todellisuuden strategian jalkauttamisen puuttumisesta. Jos strategias-  
assa linjattuja toimenpiteitä ei konkreettisesti toteuteta, katoaa strategia ja sen ympärillä oleva kokonaisuus. Toinen haastateltava nostaa esille myös rationaalisesta strategiakäytännöstä poikkeavan ajatuksen potentiaalisesta tavasta tuottaa strategiaa Hämeenlinnassa. Ensin seurattaisiin pidemmän ajanjakson aikana tapahtuvaa luonnollista toimintaa ja vasta sitten alettaisiin todellisuudessa ymmärtää, mihin ideoiden eteenpäin vieminen on kaupunkia kuljettamassa. Tällöin annettaisiin strategian kehittyä enemmän itsenäisesti toteuttaminen edellä. Tätä näkemystä strategian jalkauttamisessa tukee strategia käytännössä -malli, jossa strategia eli praxis rakentuu selkeiden suunnitelmien ja tiukan toimeenpanon sijasta erilaisista käytännöistä eli practicista. Tällöin strategiaa tehtäisiin rehellisesti organisaation sisällä vuorovaikutuksen, käyttäytymisen ja käytännön tapaamisten kautta, kuten myös aineiston ajatuksessa todetaan. (Vrt. Huhtinen ym. 2010, 15–20.)

*”käytännössä varmaan pärjättäisiin ilman strategiaakin kunhan vaan viedään hyviä käyttökelpoisia ideoita eteenpäin ja linjataan niitä asioita vähän eteenpäin toimintaan sen mukaan.”*

Viranhaltijajohdon halutaan osallistuvan strategiaprosessiin sen alusta lähtien. Tällöin saadaan jo strategiapro-  
sessin aikana hyödynnettyä toimivassa organisaatiossa olevaa tietoa ja osaamista, jota erityisesti toimeenpanon vaiheessa vaaditaan. Strategian suhteen tieto kulkeutuu ylhäältä alaspäin. Palveluiden tuottamisen puolella palvelujohtajat käyvät esimiestümissä strategian läpi. Tämän jälkeen tietoa jaetaan työpisteillä henkilöstön kokouksissa muulle henkilökunnalle. Tällä tavalla tietoa vyörytetään myös alhaalta ylöspäin. Tärkeimmiksi elementeiksi Hämeenlinnan kaupunkistrategian jalkautuksen suhteen on valikoitu elinvoimaisuus ja palvelut. Molemmille on luotu omat toimeenpano-ohjelmat. Jalkautuksen onnistumista tarkastellaan näiden ohjelmien kautta. Ohjelmat on tehty koko kaupunkistrategian voimassa olon ajaksi. Niistä on lisäksi tiivistetty pienempiä lyhyemmän ajan tavoitteita ja maaleja, jotka pitävät paremmin yllä motivaatiota. Toisaalta strategia on tarkoituksenmukaisesti monipuolinen, jotta sen tavoitteet voidaan konkreettisesti huomioida eri palvelualoilla sekä yksiköissä. Aineistosta nouseekin ajatus, että kaiken työn ei tarvitse olla strategista, mutta johdon pitää tietää, mihin kuntaa ollaan viemässä. Hämeenlinnassa strategialla ei tavoitella kaikkivoipuutta. Sen tehtävänä ei ole olla täydellinen suunnitelma tulevaisuudesta vaan työväline, jolla tulevaisuudesta yritetään saada halutun lainen.



*”kaikkia yksityiskohtaisia asioita ei voi suunnitella, tää maailma on niin liikekuva. Mutta jos me tiedetään minkä tyyppisesti Hämeenlinna haluaa toimia niin niiden arvojen pohjalta me voidaan tehdä ratkaisuita arjessa, jotka kuitenkin näyttää Hämeenlinnalta ja on Hämeenlinnan mukaisia.”*

### 5.3.1 Toimeenpanoprosessi

Hämeenlinnassa strategia- ja toimeenpanoprosessi ovat seuranneet toisiaan ajallisesti lineaarisesti, jolloin se seuraa Allion (2005, 3) määrittelemää implementaation prosessia, jossa valmiista strategiasta luodaan implementaation ohjelmat sekä niiden jalkauttamisen suunnitelmat. Varsinainen strategia on rakennettu ensin valmiiksi ja sen jälkeen on aloitettu toimeenpanoa valmistelevat toimet. Jalkauttaminen on puhtaasti operationaalista toimintaa, jolloin on koettu luonnolliseksi, että se eriytetään poliittisesti vahvasta strategiaprosessista viranhaltijoille ja lautakunnille. Strategiaa tehtäessä on huomioitu tavoitteiden määrittelyjä ja kriittisiä menestystekijöitä niiden toteutettavuuden mukaan. Toimeenpanoprosessi perustuu pitkälti rationaaliseen strategiamalliin, jossa jalkauttamista ohjaa vahvasti tavoiteasetanta ja tavoitteisiin pääseminen. Strategian tueksi on rakennettu malli, jolla strategiassa määritellyt tavoitteet ja arvot soljuvat ylhäältä alaspäin.

*”siinä niinku tavallaan yritettiin sillä prosessilla saada sitä jo valmiiksi osalliseksi siihen tohon meidän koko hommaan”*

*”Mutta tota, ehkä tää on vähän semmonen vanhan tyylinen, että se lähtee kuitenkin täältä ne päivitykset, tässä tulee ne keskeiset teemat mitä pitää ottaa huomioon”*

Strategiaprosessin loppuvaiheilla strategiaseminaarissa määriteltiin strategiaan mittareita ja menestystekijöitä tarkemmin. Tällöin on otettu ensimmäiset askeleet siihen suuntaan, että strategia halutaan malliin, minkä jalkauttaminen on mahdollista. Varsinainen toimeenpano on aloitettu rakentamalla strategiaa jalkauttavat toimeenpano-ohjelmat, joita on yhteensä kuusi. Niistä merkittävimmät ovat palvelu- ja hankintaohjelma sekä elinvoimaohjelma, jotka on arvioitu myös valtuustossa. Strategiassa määritellyt tavoitteet vaativat erilaisia suunnitelmia onnistuakseen. Toiset soljuvat toimintaan automaattisesti, toiset vaativat taas pidemmän kehittämisjakson. Hämeenlinnassa on rakennettu malli, jossa tavoitteet viedään erilaisten toimintaprosessien kautta strategiasta alaspäin. Tämä malli on ollut jo aikaisemmin käytössä, joten strategian jalkauttamista ei ole enää tässä vaiheessa niin tarkasti pohdittu. Organisaation toimiva prosessirakenne tukee strategian jalkautumista niin, että se kulkee läpi koko organisaatioon ylhäältä johdosta alas kohti asiakasrajapintaa. Johtoryhmästä strategian tavoitteet valutetaan alemman tason johtoryhmiin.

Niistä tieto kulkeutuu isompiin esimiesten säännöllisiin tapaamisiin. Erityisen tärkeänä haastatteluissa nähtiin strategian pysyminen jokaisen mielessä. Tämän tukemiseksi on luotu työskentelytapoja, joissa strategia korostuu. Tässä mallissa päätöksentekijä on vahvasti prosessin haltija, ja keskijohto ja muu toteutava organisaatio hyväksyvät ylemmän johdon vastuun ja vallan päätöksenteossa. Mallin haasteena nostetaan teoriassa erityisesti innostavuuden ja sitouttamattomuuden puutteet, sillä aktiiviset toimijat näkevät nopeasti itsensä tekemässä vain pakottavia toimenpiteitä. (Vrt. Sihvonen 2006, 49–50; Mantere ym. 2011, 24.) Tämä haaste tunnistetaan myös haastatteluiden aineistossa, jossa motivaation haastava saavuttaminen nousee esille useita kertoja.

*”meillä on sillä tavalla sillä tavalla semmonen käytäntö, että kun me kirjoitetaan tai laaditaan vuositavoitteet niin budjettivuodelle niin siinä yhteydessä ne aina pitää kiinnittyä kaupunkistrategian tavoitteisiin tai sinne menestystekijöihin ja tavoitteisiin.”*

Toimintaohjelmat luodaan viranhaltijoiden toimesta yhdessä lautakuntien kanssa. Viranhaltijoilla on vastuu valmistelun etenemisestä, ja luottamushenkilöt lähinnä seuraavat kokonaisuuden rakentumista. Toimintaohjelmiin on luotu mittarit, joita seurataan kolmannesvuosittain, ja seuranta on vastuutettu eri luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Tämän lisäksi toimintaohjelmiin on pyritty kirjaamaan käytännön asioita, joita strategian jalkauttaminen vaatii. Toimintaohjelmien luomisen jälkeen tilaajajohtajat tiimeineen rakentavat palvelusuunnitelman strategian toimintaohjelmien perusteella. Se tehdään nelivuotiskaudeksi. Käytännön strategian jalkautus organisaatiossa alaspäin tapahtuu palvelusopimuksilla, joissa sovitaan tuotettujen palveluiden ehdoista. Tilaaja-tuottajamallissa strategian jalkauttaminen on haastavaa, koska varmuus strategian näkymisestä palveluntuottajan työntekijöillä ei ole tilaajajohtajien vaan palveluntuottajien vastuulla. Strategian tavoitteita kirjataan palvelusopimuksiin. Tämä aiheuttaa välillä haasteita, sillä palvelusopimus on melko konkreettinen sopimus palvelun tuottamisen ehdoista eikä niinkään strateginen asiakirja. Palveluntuottajille tärkeimpiä ovat strategiaan kirjatut kaupungin arvot. Palveluntuottajat arvostavat konkreettisia työvälineitä, joita voidaan viestiä ja joilla voidaan vaikuttaa siihen palveluasenteeseen, jolla palvelua tuotetaan. Näitä ovat asiakaslähtöisyys, luovuus ja rohkeus, ja niiden sisällyttämisessä tuottajille on onnistuttu hyvin. Yhteenvetona voidaan todeta, että sopimusohjauksen taustalla on aina tavoite strategiasta. Kokonaisuudessaan sopimus on aina jokaisen tulkitsijan mukainen kokonaisuus, jos ei ole kyse konkreettisista numeraalisista tavoitteista. Strategisten tavoitteiden lisäksi palvelutuotannolla on omia tavoitteita, jotka ovat hyvin yleisellä tasolla sekä enemmän poikkileikkaavia.

*”Meillä se prosessi, kun meillä on tää sisäinen tilaaja-tuottajamalli niin meillä on semmonen dokumentti kuin palvelusopimus.”*

Jalkauttamisprosessin nähdään tapahtuvan osittain itsestään toimeenpano-ohjelmien ja tavoiteasetannan ja seurannan kautta. Itse strategiasta pyrittiin saamaan valmiiksi paremmin mitattavissa oleva sekä tavoitteista paremmin seurattavia. Aineistossa kuitenkin toistuu toimeenpanon henkilöityminen. Jokainen toimeenpanoa aktiivisesti tekevä työntekijä määrittelee oman työnsä kautta tavat, joilla hän strategiaa jalkauttaa sekä työtään kehittää. Toimeenpanoprosessi ei siis ole täysin yhteneväinen ympäri kaupunkia, vaan se muodostuu jokaisen oman ymmärryksen kautta. Mantere ja Aalto (2008) kuvailevat sitoutumista yhdeksi implementaation kulmakiveksi, joka kasvattaa ympärilleen innostumista, onnistumista ja tehoa. Haastatelluaineistossa ajatus tästä näkyy siinä, että jalkauttaminen pitäisi saada osaksi strategiaproessia jo vahvemmin, vaikka päälinjat ja kaupungin suunta selkeästi strategiassa nytkin hahmottuvat. Tässä onnistumista tukisi strategian jatkuva kouluttaminen. Tällä hetkellä strategiaan liittyvää koulutusta toteutetaan lähinnä omaan työhön liittyvien koulutusten sisällä. Koulutusten avulla yksilöt pystyisivät oman työnsä kautta tunnistamaan, miten strategia oikeasti tehdään ja miten sen onnistumiseen pystyy jokainen vaikuttamaan. Toimeenpanoprosessi on raskas ja pitkä kokonaisuus, joka vaatii kokonaisuudessaan toimintamallien muutoksen ja uudelleen organisoitumisen. Muutokset eivät myöskään tapahdu heti vaan pitkän ajan ja sopeutumisen kuluttua, jolloin sitoutuminen tukee prosessin loppuun saattamista. Haastateltavat huomauttavat kuitenkin, että strategia vaatisi tällä hetkellä enemmän ajallista resurssia, jotta strategiaa todellisuudessa ehdittäisiin jatkuvasti läpikäymään työntekijöiden kanssa.

*"Kyllähän se vaatii niitä istuntoja sen porukoiden kanssa, että käydään niitä läpi ja on se sama käsitys niistä kaikista. Ne on kuitenkin niin ylätasolla kirjattuja asioita, että ne saattaa eri ihmisissä herättää erilaisia asioita."*

### **5.3.2 Työvälineet toimeenpanon tukena**

Työvälineet, joilla implementaatiota tehdään, ovat Hämeenlinnassa toteuttamisohjelmat, palvelusopimukset, kehityskeskustelut sekä tavoiteasetanta. Näistä juuri ohjelmat ja sopimukset muodostavat strategian implementaation kannalta tärkeimmän kokonaisuuden. Ohjelmia täydennetään palvelusuunnitelmalla, toimintasuunnitelmilla sekä liiketoimintasuunnitelmilla yksiköistä riippuen. Toimintaohjelmat ovat valtuuston hyväksymiä, joita täydennetään vuosittaisilla tilausbudjeteilla ja kaupungin talousarvioilla. Toimenpideohjelmiin on luotu alakohtaista strategiaa tarkempi, strategian menestystekijöistä ja mittareista alaspäin johdettu mittaristo ja tavoitteisto. Strategian tavoitteet ovat suhteellisen suurpiirteisiä. Ohjelmissa on pystytty tuottamaan tarkempaa kuvailua sisältävä ohjekokonaisuus tarkempien tavoitteiden lisäksi. Konkreettinen työväline on vuosittainen budjetti, jossa seurataan strategiaan määriteltyjen tavoitteiden täyttymistä. Budjettiin on määritelty myös vuosikohtaiset tavoitteet. Hämeenlinnassa budjetti on nähty luonnollisena

paikkana, johon strategiaan kiinnittyvät lyhyemmän aikavälin tavoitteet kirjataan. Sopimusohjaus toimintatapana on ollut osa tilaaja-tuottajamallia. Koska palvelut tuotetaan kaupungin omien yksiköiden ja ulkopuolisten tuottajien kautta, ovat sopimuksiin kirjatut strategiaan kiinnittyvät tavoitteet tapa varmistaa, että strategian jalkautus tapahtuu myös alhaalla asiakasrajapinnassa, kuten kouluissa, päiväkodeissa ja terveyskeskuksissa. Sopimusohjaus asettaa omat haasteensa implementaation suhteen, ja haastatteluissa toivottiinkin lisää tarkempaa aikataulusuunnittelua sekä työsuunnitelmaa tavoitteineen. Työsuunnitelma tavoitteineen liittyisi enemmän strategian jalkautuksen toimenpiteiden saavuttamiseen kuin strategian tavoitteiden toteuttamiseen. Tilaajien vastuulla on strategian tavoitteiden näkyminen ja huomioon ottaminen sopimuksissa. Palvelutuotanto huolehtii omalta osaltaan strategian jalkauttamisesta omilla työvälineillä, mutta yksiköitä koskevat sopimusten strategiset tavoitteet odotetaan tulevan tilaajilta.

*”Sitten jolloin palvelusopimusdokumentti on jo jollain tavalla strategian toimeenpano ja sitten tässä rinnalle menee vielä se, että palvelutuotannolla on myöskin sitten muutamia tällöisiä omia suoraan strategiasta johdettuja tavoitteita. Ja ne on tällöisiä hyvin yleisellä tasolla ja poikkeileikkaavia.”*

Mantere ym. (2010, 138–141) kuvailevat kehityskeskusteluita työvälineinä, joilla pyritään ensisijaisesti kehittämään työntekijöitä. Organisaatiot itsenäisesti määrittelevät, kuinka strategisia näiden keskusteluiden todellisuudessa halutaan olevan. Jos strategisuus on merkittävässä roolissa kehityskeskusteluissa, olisi tärkeää huomioida jokainen työntekijä strategian edessä yksilönä. Kehityskeskustelut ja tuloskeskustelut ovat Hämeenlinnassa tilaisuuksia, joissa käydään läpi työntekijän työssä kehittymistä. Ne eivät ole puhtaasti strategiaa varten rakennettuja, mutta esimiehille on luotu mahdollisuus ottaa kaupunkistrategia puheeksi ja keskustella siitä työntekijän kanssa. Erityisesti tavoiteasetannan kautta annetaan mahdollisuus luoda strategiaan kiinnittyviä tavoitteita henkilökohtaiselle tasolle. Aineistosta on kuitenkin huomattavissa, että kehityskeskusteluiden tavoiteasetantaa käytetään suhteellisen heikosti hyväksi strategian osalta. Kehityskeskustelu on enemmänkin paikka, jossa keskitytään yksittäisen työntekijän kehityskuvaan eikä välttämättä kaupungin kokonaistilanteen hahmottamiseen. Kehityskeskustelusta puuttuu selkeä kohta, jossa voitaisiin luoda strategiatietämystä tai jalkauttaa strategiaa. Korkeammalla esimiestasolla strategia ohjaa vahvemmin kehityskeskusteluita. Keskustelu ei välttämättä silloinkaan keskity strategiaan tavalla ”tässä on strategia ja tämä on osaksi strategiaa”, mutta jos kehityskeskusteluissa kirjattuja tavoitteita tarkastellaan yhdessä strategian kanssa, pystytään yhtäläisyyksiä huomaamaan nopeasti. Hämeenlinnassa kehityskeskusteluiden rakenne on pyritty yhtenäistämään niin, että kaikki työntekijät käyvät läpi samat perusasiat. Jokainen kehityskeskustelu kuitenkin muotoutuu niin esimiehen kuin henkilön mukaan, jolloin keskusteltavat asiat eriytyvät.

*”jos mä vaikka ajattelen omia kehityskeskusteluita nyt niin, ei me nyt strategiasta puhuttu strategiasanana, mutta kyllähän ne asiat jotka sinne kirjattiin henkilökohtaisiksi tavoitteiksi, ja mitä mulle on kirjattu tavoitteiksi niin kyllähän ne tulee. Ne on ihan suoraan johdettavissa sieltä.”*

Hämeenlinnassa tavoitteiden asettaminen on merkittävässä roolissa niin strategian luomisessa, toteuttamisessa kuin seuraamisessa. Kaupunkistrategiassa on päämäärälliset pitkän ajan tavoitteet, mutta muuten tavoitteita on löydettävissä useammasta paikasta. Strategiasta johdetut toimialakohtaiset tavoitteet ovat ohjelmissa, ja budjettiin luodaan vuosittaiset tavoitteet. Sopimuksiin sisällytetään strategiasta ja palvelusuunnitelmasta johdettuja tavoitteita. Osa tavoitteista on selkeästi kokonaisuutta koskevia, ja osa on helpompi siirtää suoraan myös henkilökohtaisiksi tavoitteiksi. Näiden tavoitteiden täyttäminen jää kuitenkin jokaisen omalle vastuulle, eikä niitä varsinaisesti seurata jokapäiväisessä työssä. Palvelutuotannon puolella tavoitteistossa on päädytty erityisesti korostamaan tiimitasoisia tavoiteasetantaa. Esimiestäimeille asetetaan omat strategiasta alas johdetut tavoitteet, jotka jalkautetaan alaspäin yksiköille. Määrälliset tavoitteet on helpompi jalkauttaa, koska niitä voidaan selkeästi seurata. Näissä tuloksen ja tavoitteen täyttymistä voidaan seurata prosentuaalisesti, kun taas keinoja ja prosesseja ei voida seurata yhtä tehokkaasti. Palvelutuotannossa strategian tavoitteet koettiin haastaviksi siirtää suoraan yksittäisille henkilöille tai kehityskeskusteluihin tavoitteiksi. Strategian kieli on haastavaa, eikä suoria työ-tehtävä-ketjuja ole helppo tunnistaa. Strategian tavoitteiden alaspäin johtamisesta todetaan, että tavoiteasetannassa onnistuminen vaatii myös sitä, että johto osaa viestiä, miksi joku työ tai asia työssä on merkityksellistä strategian kannalta.

*”niin se voi olla vaikka sairauspoissaolot tai se voi olla joku palvelusetelin käyttöönotto, mikä se asia nyt sitten onkaan, joka on siinä vaiheessa jo aika konkreettinen. Sitten se sovitaan tavoitteistona sinne Iittalan alueelle palvelujohtajan ja esimiehen välillä ja lähdetään siellä rakentamaan, että miten me pidetään huolta siitä, että Iittalan ikäihmisten palveluissa sairauspoissaolot ei nouse tai niitä saadaan 2% alemmaksi.”*

Tuloskorttia eli balanced scorecard -mallia on pidetty perinteisenä strategian jalkauttamisen välineenä. Hämeenlinnassa on ollut tuloskorttimalli käytössä, mutta tällä hetkellä mallia ei ole haluttu ottaa käyttöön. Kuitenkin uuden Hämeenlinnan työssä on hyödynnetty balanced scorecard -ajattelua, ja sen mittaustyyliä voi strategiasta tunnistaa. Missään vaiheessa nykyistä tai edellistä strategiaprosessia varsinaisia tuloskortteja ei yksiköille eikä yksilöille ole luotu. Omat versioinnit tuloskorteista on tehty kuitenkin ylätasolle organisaatiota, jolla tavoitteiden täyttymistä seurataan. Näille toivottaisiin jalkautumista myös organisaation alemmille osille.

*”Ei, en mä näe niitä välttämättä hyödyllisenä. Ne ehkä teettää enemmän töitä kuin mitä niistä on hyötyä loppupeleissä.”*

Strategian jalkauttamisen kannalta yksi tulevaisuuden haaste on siinä, että tavoitteita on ripoteltu erilaisten kokonaisuuksien sisälle. Vaikka tavoitteet onkin johdettu alaspäin kaupunkistrategiasta, joudutaan tavoitteita tarkistamaan niin strategiasta (mittarit ja menestystekijät), budjetista (vuosittaiset tavoitteet), tulokselisuusohjelmasta, toimeenpano-ohjelmista sekä henkilöstöohjelmasta. Jokainen yksikkö löytää strategisesti ohjaavia tavoitteita vähintään kolmesta paikasta, ja tämän päälle tulevat vielä muusta toiminnasta ja hankkeista kirjatut tavoitteet. Samalla, kun aineistosta huokuu ymmärrys strategisten työvälineiden hyödyllisyydestä, pidetään niitä kuitenkin haastavana ottaa käyttöön ja käyttää pitkällä aikavälillä. Työvälineet koetaan haastaviksi ajaa kaikille käyttöön niin, että niitä aktiivisesti käytettäisiin ja että niistä saataisiin todellista hyötyä ajankäytön, tavoitteiden seurannan, oman työn strategisuuden seurannan ja kokonaisuuden seurannan kanssa.

*”Että sais ne koottua itsellekin selvyytenä, ja että muutkin olisi selvillä missä mennään. Että saatais ne yksiin kansiin ja periaatteessa kun budjettitavoitteita tehdään niin otettaisiin aina siitä yhdestä dokkarista, ne, nostettaisiin ne tietyt asiat sinne budjettitavoitteisiin, että nekin olisi yksi yhteen.”*

Viestinnällä hallitaan sitä kuvaa, jonka yksilö muodostaa strategiasta. Koska jokainen strategiasta mieleen piirtyvä kuvaelma on yksilöllinen, tapahtuu strategian toimeenpanon vaiheessa siirtyminen suunnitellusta strategiasta kohti toteutunutta strategiaa. Koska jokainen kuva vaikuttaa siihen kokonaisuuteen, miten strategia jalkautuu, voi toteutunut strategia erota suunnitellusta strategiasta paljonkin. Strategiaviestintä on keino siirtää strategiatietoisuutta läpi organisaation. (Mustonen 2009, 30–40.) Hämeenlinnassa se on monipuolista viestintää, jota tehdään niin sähköisesti kuin paperilla. Strategiaviestintää tapahtuu sisäisesti ja ulkoisesti. Yksi viestinnän suurimmista haasteista strategiaan suhteen on sen sisällön avaaminen yksinkertaisesti mutta informatiivisesti viestinnän keinoilla. Ulkoista strategiaviestintää on helpottanut kaupunkilaisten osallistaminen strategiaprosessiin. Ihmisten osallistamista strategiaan on pohdittu tarkoin myös viestinnässä. Strategiaprosessiin haluttiin osallistaa kaupunkilaisia, yrittäjiä ja järjestöjä monipuolisesti. Tätä vahvistettiin tuomalla strategiatietoisuutta lähemmäs kaikkia ja avaamalla mahdollisuudet osallistua strategian tekoon. Viestinnän osalta Hämeenlinnassa kaupungin koko ja monipuoliset palvelut luovat viestintään omat haasteensa. Viestintä joutuu pohtimaan, miten strategian haastava kokonaisuus saadaan viestittyä erillään oleviin yksiköihin, yksittäin työtä tekeville työntekijöille ja ulkoisille palveluita tuottaville kolmansille osapuolille. Näistä kaikilla ei ole mahdollisuutta seurata viestintää reaaliaikaisesti eikä töiden puolesta käyntiä työpisteellä tule työpäivän aikana. Tämän vuoksi pitäisi huomioida käytettävissä olevat

viestinnän keinot sekä työvälineet, joita henkilöstöllä on päivittäin mukana. Henkilöstön kannalta merkittävää on, että muutoksia ei tarvitse lukea lehdistä, vaan henkilöstön tiedotuksesta huolehditaan aina etukäteen.

*”meillä on aina mietitty viestintää ja tehty viestintäsuunnitelmaa ja siihen pitää entistä enemmän kiinnittää jatkossakin huomiota.”*

Operatiivinen johtaminen on kaupunginjohtajan vastuulla, joten strategiaviestintä suunnitellaan yhdessä kaupunginjohtajan kanssa. Esimerkiksi Uuden Hämeenlinnan strategisten muutosten suhteen viestintäprosessi aloitetaan luomalla viestintäsuunnitelma sekä henkilöstön muutosohjelma, jotka alkuvaiheessa ovat melko yleisellä tasolla, kunnes suunnitelmat ajan myötä vahvistuvat. Viestinnässä pohditaan erityisesti sitä, miten ja ketä halutaan tavoittaa. Henkilöstölle viestintä tapahtuu pitkälti esimiestason kokousten kautta. Haasteena on usein se, että viestintään lisätään liikaa asiaa kerralla. Tämä näkyi erityisesti strategiaproessin tiedotuksessa, sillä siinä haluttiin, että kaikki tieto saadaan julkisesti jaettua. Tuolloin kuitenkin huomattiin, että viestinnässäkin liika on liikaa ja tärkeää on saada ulos tiiviitä ja informatiivisia tiedotuksia. Tärkeää olisi, että viestinnästä olisi nopeasti löydettävissä omiin työtehtäviin liittyvät strategiset päämäärät.

*”No kyllähän se on se viestiminen ja johtamiskysymys, et tuota et et kyllä se täytyy niinku tietyllä tavalla lähteä isosta kuvasta liikkeelle, mun mielestä sieltä johtamisen kautta.”*

### **5.3.3 Toimeenpanon ja strategian välinen yhteys**

Strategia ja toimeenpano on tarkoituksellisesti Hämeenlinnassa eristetty omiksi kokonaisuuksiksi. Strategian luominen on vahvasti poliittinen prosessi, kun taas strategian jalkauttaminen on operationaalinen. Näin ollen strategian luovat poliitikot ja jalkautuksesta vastaavat viranhaltijat. Tämä saattaa aiheuttaa teoriassa kuvattua kuilua strategian ja toimeenpanon välille. Myös Hämeenlinnassa on tunnistettu tämä haaste. Aineistossa pohditaan sitä, miten viranhaltijat ”saavat kopin” strategiasta, jos he eivät ole osallistuneet millään tavalla strategiaproessiin.

Pahimmillaan kuilu konkretisoituu siinä, että henkilöstöllä ei ole strategia tiedossa arkityössään. Palveluverkostoissa ongelmaksi nähdään se, että asiakasrajapintaan on usein annettu tiedoksi vain strategiasta alaspäin johdetut tavoitteet palvelusopimuksen muodossa. On kuitenkin tiedossa, että strategiatietoisuutta pitäisi olla vahvasti myös alemmilla johtamisen tasoilla. Strategiatietoisuuden kasvattaminen vaatii koulut-

tautumista niin yksilöinä kuin tiiminä. Strategian osalta on merkittävää varmistaa, että kaikilla on yhtäläinen käsitys kaikista strategian osista. Strategian kokonaisuuden ollessa ylätasolla kirjattu saattaa merkitys muuttua, kun asiantuntijat lukevat strategiaa omista lähtökohdistaan käsin. Ongelma sisällönymmärryksestä ei jää pelkästään organisaation pohjalle, vaan samaa haastetta on tunnistettavissa myös johtoryhmän sisällä. Mantere ym. (2003, 5–7) kuvailevat ongelmaa toimeenpanijan roolista. Toteuttaminen on käytännön työtä, jonka toimeenpanija yhdistää omaan arkityöhönsä ja osaamiseensa. Heidän asiantuntijuutensa ei liity strategiaan eikä strategian mukaiseen toimijuuteen, vaikka he työssään olisivatkin rautaisia ammattilaisia. Jotta tämä kuilu pienenesi, pitäisi strategiatietoisuuden ja sisällön avaaminen tehdä myös ylemmillä tasoilla, jotta vältetään väärän tiedon jakamiselta sekä tulkinnanvaraisten päätösten tekemiseltä. Erityisesti tilaaja-tuottajamalli on Hämeenlinnassa luonut haasteita, koska jo sopimusneuvotteluissa tilaajalla ja tuottajalla on saattanut olla erilaiset käsitykset strategiasta. Tilaajapuolen organisaatio on ohuempi, joten strategian ja strategiatietoisuuden jakaminen on helpompaa. Tuotantopuolella sitä vastoin toimijoita on niin paljon, että strategian jalkauttaminen vaatii useamman portaan ylittämisen. Strategian läpilyöminen koko tuotantokoneistoon on mallissa erityisen haastavaa.

*”Eihän ne siellä arkityössä niin oo tiedossa, mutta ne on heillä tiedossa mitä heille on asetettu sen mukaan tavoitteita. Välttämättä niinkun tällöinen niin sanottu strategiatietoisuus, se täytyy tietyllä tasolla olla hyvä, että on tiedossa.”*

Strategian vetovastuu on Hämeenlinnassa kehittämispalveluilla, minkä lisäksi poliittiset toimijat ovat lisänneet rooliaan valmisteluvaiheessa. Muiden viranhaltijoiden osallistumismahdollisuudet strategian luomiseen ovat tämän myötä vähentyneet. Se luo kuiluun lisäpituutta, sillä huonontuneet vaikutusmahdollisuudet syövät motivaatiota strategian jalkauttamisen suhteen. Haastatteluissa toistuukin toteamus virkamiesjohton osallistumisen tärkeydestä jo strategiaprosessista alkaen. Tällöin toimeenpanon osalta strategiaa voidaan peilata jo valmiiksi ja tunnistaa asioita, jotka ovat todellisuudessa realistisia ja toteutettavissa. Tämä tietotaito löytyy puhtaasti toimivasta organisaatiosta. Strategian haasteena on se, että strategia on luotu pitkälti mallilla kaikille kaikkea. Se on myös asiakirja, joka vilkaistaan kertaalleen läpi ja muistetaan taas seuraavan kerran, kun strategiset tavoitteet nousevat keskusteluun. Kuilun esiintymisen osalta tulee myös pohtia sitä, kuinka aktiivisesti esimiestasolla ylläpidetään strategiatietoisuutta. Yhtenä keinona sen ylläpitoon tunnistetaan kehityskeskustelut, mutta toisaalta niiden rooli on tarkoituksellisestikin käytännönläheinen eikä niinkään strateginen. Kuilun umpeen kuromisen osalta vaaditaan kuitenkin yksittäisiltä esimiehiltä innostumista strategiaan ja strategian jalkauttamiseen. Tätä innostusta voidaan kasvattaa osallistamalla jo valmisteluvaiheessa laajasti eri alojen toimijoita. Haasteena laaja-alaisessa strategiatyössä on toki



toteuttamiseen ja vapaaehtoiseen osallistumiseen liittyvät kysymykset. Osallistumisessa tarpeellisenä nähdään niin päättäjät, työntekijät, kuntalaiset kuin myös kunnan ulkopuoleiset toimijat, kuten yrittäjät ja kolmannen sektorin järjestöt.

*”virkamiesjohto osallistuu strategiaprosessin, koska se tietää ja osaa sen siitä, että mikä on toimeenpanon kannalta mahdollista ja realistista, niin se on kuitenkin siellä toimivassa organisaatiossa.”*

Strategian jalkauttamisessa onnistuminen vaatii kaupunkistrategiaan sitoutumista ja aidosti uskomista. Dokumenttina strategia on melko abstraktilla tasolla, joten yksittäisellä toimijalla voi olla vaikeuksia hahmottaa sitä oman työn kautta. Tämän vuoksi kaupunkistrategia ei saa olla valtuustopöytäkirjan tyylinen, jolloin se ei motivoi viranhaltijajohtoa toteuttamaan sitä. Strategiaprosessiin tulisi löytää toimintamalli, jossa vuoropuhelu jo strategian luontivaiheessa olisi mahdollisimman avoin ja jossa pyritään yhteisen tahtotilan löytämiseen. Viranhaltijat kaipaavat strategian suhteen luottamusta heidän osaamiseensa. He peilaavat strategiaa suoraan sen toimeenpanoon esimerkiksi laillisuustarkastelun kautta: voidaanko lain rajoissa toteuttaa strategiassa haluttuja tavoitteita. Hämeenlinnassa myös tunnustetaan, että strategiaan sitoutuminen vaihtelee. Syytä tähän voidaan hakea juuri osallistumattomuudesta ja siitä, että strategia on annettu henkilöstölle kiinteänä asiakirjana suoraan ilman mahdollisuutta vaikuttaa siihen edes mielipiteenannon tasolla. Strategiaprosessin poliittisuuden lisääntyminen jo valmisteluvaiheessa on vähentänyt perinteisesti strategiaprosessiin osallistuneiden määrää, mikä on omiaan vähentämään motivaatiota strategian toimeenpanon suhteen. Jo aikaisemmin todettiin, että kuilu konkretisoituu juuri tilaaja-tuottajamallissa, jossa toteuttajat ja laatijat jäävät oikeastikin kauas toisistaan ilman mahdollisuutta suoraan vuoropuheluun. Toimintamallissa sopimus siirtyy palvelutuotantopuolelle, jolloin sen täyttämistä vastaa palvelutuotanto. Strategian tavoitteita on perinteisesti sisällytetty sopimuksiin, mutta haaste toimeenpanon onnistumisesta tunnustetaan tässä. Jos toimijat ovat vastahankaan strategisia uudistuksia, ei niitä välttämättä kovasta tahtotilasta huolimatta pystytä sopimustoimintamallin vuoksi toteuttamaan halutussa aikataulussa. Toisaalta jos strateginen päämäärä ei ole toimijoilla tiedossa, saattavat alemman tason toimijat toimia täysin strategian vastaisesti. Ylemmän johdon vastuulla onkin huolehtia siitä, että tehdään toimia, jotka ovat strategian suuntaisia, ja huolehtia niiden täyttämistä vuosittain. Yksi haaste on siinä, että strategian pitäisi lähteä liikkeelle alhaalta, mutta kiinnostus alemmilla organisaatiotasoilla strategiatyöhön on erittäin pieni. Kuilun osalta kuitenkin tunnustetaan, että mahdollisuus osallistumiseen pitää silti luoda kaikille. Tällä nostetaan strategiaan sitoutumisen tasoa ja toisaalta varmistetaan toimeenpanossa onnistumista.

*”Jos oma rooli strategiaprosessissa ei oo kovin suuri, niin toivoo että jollain muulla tavalla pystyttäisiin nää väylät kattamaan. Koska sitä en näe hyvänä suuntana, että strategiaprosessi on pelkästään poliittinen. Vaan kyllä siihen, jollain tavalla pitää hyödyntää sitä organisaation osaamista.”*

*”Kyllähän kaikille pitää antaa myös mahdollisuus vaikuttaa tähän. Sehän tuo sitä sitoutumista jos ajatella, että oikein toimeenpanoa niin ollaan mukana.”*

Kuilun pienentämiseen jo tehtyjä ja mahdollisia uusia toimenpiteitä on tunnistettavissa aineistosta useita. Strategian raamit tuodaan organisaatiossa ylhäältä alaspäin, mutta kuilun pienentämisen kannalta osallistumista pitäisi vahvistaa erityisesti strategiaproessin aikana. Mielenkiintoinen on näkemys siitä, että strategian jalkauttaminen voisi tapahtua ilman jalkauttamista. Silloin jo strategian kehittämissä lähdettäisiin liikkeelle toiminnan tasolta ja tuotaisiin aktiivisen asiakasrajapinnan näkemys ja työssä tapahtuva kehittäminen osaksi strategiaproessia. Tässä ajatusmallissa lopetettaisiin yritys keinotekoisesti valuttaa strategiaa ylhäältä alaspäin ja siirryttäisiin enemmänkin malliin, jossa strategia nousee alhaalta ylöspäin. Helpotettuna versiona tästä ehdotetaan sitä, että keskeiset halutut tavoitteet kerätään alhaalta, ja ne huomioidaan ja yhdistetään poliittisessa strategiaseminaarissa. Tällöin strategiaan saataisiin organisaation molempien ääripäiden ääni kuuluviin. Strategian kuilun välttämiseksi pitää strategian olla sisällöltään mahdollisimman toteutettava ja itsestään ohjaava. Hämeenlinnassa strategia on tehty suhteellisen yleisellä tasolla jolloin tavoiteasettelut ja mittarit ovat helposti sovellettavissa eri toimialoilla ja eri toiminnoissa. Esimiehen rooli nähdään erityisen merkittävänä tiedonantamisen ja käytännön strategiaymmärryksen johtamisessa. Jokaisen alaisen pitäisi ymmärtää strategian jalkauttaminen ja strategian sisältö, ja toisaalta esimiehen tulisi säännöllisesti varmistaa, että tekeehän jokainen niitä strategiaan suuntautuvia tehtäviä, joita heiltä odotetaan. Kuilun pienentämisessä johtajan rooli on toimia valmentajana, joka johtaa, keskustelee ja käsittelee strategiaan liittyvää sisältöä jatkuvasti alaistensa kanssa.

*”Strategian kannalta just, että mitä me täällä käsitellään millä tasolla me puhutaan asioista ja sillä tavalla ohjaan sitä keskustelua. Se on vähän kuin valmentajan hommaa.”*

#### **5.3.4 Strategian haasteet ja seuranta**

Strategia- ja implementaatioprosessit ovat raskaita prosesseja, joten niissä törmätään eri vaiheissa erilaisiin haasteisiin. Haasteet voidaan Hämeenlinnassa jakaa itse strategiaan liittyviin haasteisiin, strategiseen johtamiseen liittyviin haasteisiin, henkilöstöön liittyviin strategisiin haasteisiin sekä toimeenpanoon liittyviin haasteisiin. Vaikka strategiaproessiin liittyviä haasteita nousikin haastatteluissa, ei niitä missään koettu suuriksi ongelmiksi vaan enemmänkin tunnistettaviksi asiakokonaisuuksiksi.

Strategian suhteen haastatteluissa nousi ajatus siitä, että strategian tulee olla tarpeeksi yksinkertainen ja helposti sisäistettävä ja se voisi olla vielä nykyistä vahvempi. Strategiaprosessissa luomisen haasteet näkyvät niin luottamushenkilöillä kuin viranhaltijoilla asian eri puolilta. Jos poliittiset toimijat suljettaisiin ulos valmistelu- ja strategiatyöstä, jäisi heiltä vaaleissa saatu oikeus vaikuttaa kaupungin toimintaan merkittävästi. Tällöin strategia ei ohjaisi heidän päätöksiään, ja se jäisi todennäköisesti vain muodolliseksi asiakirjaksi. Toisaalta taas tilanne, jossa viranhaltijat ovat lähinnä kirjurin roolissa strategiaprosessissa, muodostaa oman haasteensa, koska osallistumattomuus syö pahimmillaan kaiken motivaation toimeenpanna strategiaa. Viranhaltijat ovat kuitenkin operationaalisessa vastuussa strategian toimeenpanosta, joten motivaatio ja strategiamyönteisyys ovat tarvittavia elementtejä. Viranhaltijoita osallistava valmisteluprosessi ei kuitenkaan saa viedä pohjaa pois siltä, että strategian tulee olla kaupungin luottamushenkilöiden näköinen ja kuuloinen kokonaisuus.

*”jos mä en koe mitenkään voivani vaikuttaa kaupunkistrategiaan niin kyllä se vie sitä motivaatiota työllä.”*

*”Se on niinku Hämeenlinna on, että siinä ei oo mitään dynamiikkaa ja siinä on kuvailevia adjektiiveja niin se ei oikein anna mulle semmosta johtamisen välinettä. Että okei Hämeenlinna on kaunis tai historiaansa arvostava tai mitä siellä onkaan niin ei se anna mulle semmosta miten pitäis johtaa.”*

Strategian visiota pidetään jalkauttamisessa yhtenä tärkeimpänä ohjaavana suuntaviivana. Arvojen halutaan olla pysyviä, ja vision tulisi vaikuttaa kauas tulevaisuuteen. Visiota kuvailtiin johtamisen välineenä, jonka avulla strategiaa oli helppo konkreettisesti toimeenpanna ja johdattaa haluttuun suuntaan. Toisaalta nykyisessä visiossa esiintyvät adjektiivit kaunis ja historiaansa arvostava koettiin haastaviksi johtamisen työvälineiksi. Strategia on työvälineenä haastava, koska kunnat ovat jatkuvasti muuttuvassa maailmassa yhä uusien muutosten edessä. Nykyistä Hämeenlinnan strategiaa rakennettiin yhteiskunnallisessa tilanteessa, jossa sote ja maakuntamallit eivät olleet piirtyneet edes puheisiin asti. Nämä tulevat vaikuttamaan lähitulevaisuudessa sekä kunnan arvopohjaan että tehtäviin. Viranhaltijat ovat strategian suhteen haastavassa tilanteessa, koska he joutuvat noudattamaan sitä, vaikka sen myötä tehtävät päätökset olisivatkin epäsuosittuja kaupunkilaisten mielessä. Tällaisessa tilanteessa taas luottamushenkilöt voivat irtisanoutua strategian päämääristä yleisön painostuksen edessä, mihin taas viranhaltijoilla ei ole mahdollisuutta.

*”visio on ollut semmonen mitä on käytetty, että johtaako tää tähän suuntaan. Että joo, on siinä keittämistä, mutta aina se on ollut työvälineenä.”*

Strategian jalkauttaminen vaatii siihen sitoutuneen henkilöstön. Se on monesti melko kaukana yksittäisten työntekijöiden päivittäisestä työstä, eikä omasta työstä osata välttämättä tunnistaa strategisia piirteitä. Yksi suurimmista henkilöstöön liittyvistä haasteista näkyy siinä, että yksittäiset henkilöt eivät välttämättä piittaa strategiasta ollenkaan, jos heillä ei ole prosessin myötä syntynyt siihen henkilökohtaista kiinnostusta. Monesti strategiset asiakirjat ja ohjeistukset tulevat valmiina paketteina, joiden sisältöön ei ole itsellä ollut vaikutusmahdollisuuksia. Tämä saattaa viedä motivaatiota niiltä työntekijöiltä, joilla työnsä puolesta voidaan katsoa olevan strategista kehittämisvastuuta. Hämeenlinnassa viimeisimmässä strategiaprosessissa tehtiin päätös luottamushenkilövetoisesta strategiaprosessista, johon osallistettiin työntekijöiden sijasta vahvasti kuntalaisia, yrittäjiä ja järjestöjä. Tässä prosessissa viranhaltijoilla oli lähinnä valmistelijan rooli asiantuntijan roolin sijasta. Osittain tähän on päädytty myös sen vuoksi, että henkilöstöstä on ollut haastavaa saada innostuneita osallistujia strategian luomiseen. On myös törmätty siihen, että joko osallistujia olisi liikaa tai heitä ei olisi juuri ollenkaan, jolloin kultaista keskitietä henkilöstön osallistamisen kannalta ei ole löydetty. Haastatteluissa tunnustetaan haaste tältä osin ja todetaan, että pitäisi keksiä keino, jolla saadaan osallistettua työntekijöitä koko monialaisesta organisaatiosta. Uuden Hämeenlinnan työssä on tarkoitus ottaa käyttöön uusi sähköinen ohjelmisto, jolla voidaan kyselyiden myötä saada myös alemman organisaation näkökulmaa kehitystyöhön.

*”jos joku ilmottaa kiinnostuksen niin tuu mukaan meidän kokouksiin. Mutta sit ne kokoukset ja muut tälläset laajenee aika mahdottomiksi. Tai sitten kukaan ei ilmottaudu.”*

Strateginen johtaminen on merkityksellisin johtoryhmätasolla, jossa vaaditaan ymmärrystä strategian sisällöstä töiden kannalta sekä kaupungin tavoitteiden kannalta. Kuitenkin kaupungin poliittinen aspekti tuo strategian johtamiseen omat nyanssinsa. Strategia on vahvasti politisoitunut johtamisen työväline, ja politiikkaan kuuluu myös tiettyä valtapeliä. Strategiaan voidaan myös sitoutua vain näennäisesti, ja omat intressit ajavat tarvittaessa strategian ohi. Tähän sitoutumisen tilaan vaikuttaa myös esimerkiksi kansalta tuleva paine, jolloin pahimmillaan tehdään paljon strategian ohijohtamista. Tilaa-tuottajamallin osalta haasteensa luo tilanne, jossa tilaajajohtajat eivät olisi täysin sitoutuneet ja sisäistäneet strategiaa. Strategisen sopimusohjauksen onnistuminen vaatii sitä, että tilaajat ovat vahvasti kiinni strategisessa näyssä. Hämeenlinna on kuitenkin suurien muutosten edessä toimintamallien suhteen, joten tilaaja-tuottajamallin haasteet eivät sellaisenaan näyttäydy jatkossa. Kuitenkin tämän muutoksen myötä kaupunkia odottavat haastavat ajat, koska kaupungin roolin muuttuminen, haastava taloustilanne, muutospaineet ja rajoittava lainsäädäntö asettavat omat rajoituksensa strategiassa onnistumiseen.

Strategian toimeenpano on vaihe, joka on pääsääntöisesti haastavinta koko prosessissa. Se on strategia-prosessissa perinteisesti paikka, jossa epäonnistuminen on todennäköisintä. Myös Hämeenlinnassa tämä haaste tunnustetaan, vaikka toimeenpano koettiin pääsääntöisesti hyvin eteneväksi ja hyvin suunnitelluksi kokonaisuudeksi. Yksi merkittävä asia, joka toimeenpanon vaihetta haastaa, liittyy resursointiin. Toimeenpanoon ei varsinaisesti ole erikseen allokoitu omia ajallisia ja taloudellisia resursseja. Monesti strategian jalkauttaminen jääkin muiden toimien jalkoihin. Myös teoriasta nousee erityisesti haaste, joka näkyy henkilöstön haluna palata takaisin omiin oikeisiin töihin strategian parista. Vaikka strategian merkitys tunnustettaisiinkin, ei sitoutumaton henkilöstö halua kuluttaa siihen suhteettomasti enemmän aikaa, joka on pois niin sanottujen päätehtävien tekemiseltä. (Allio 2005.) Toimeenpanossa toimijat ovat monelta eri organisaation tasoilta, joiden toimintatavat eroavat paljon toisistaan. Erityisesti ohjelmapohjainen työskentely ei välttämättä ole kaikille mieluisin tapa toteuttaa toimeenpanoa. Esimiehen rooli nähdäänkin merkittävänä strategian jalkauttamisen mahdollistajana. Myös luottamushenkilöiden sitoutuminen strategiaan on tärkeää, sillä jatkuva strategian sisällön kyseenalaistaminen heikentää strategian voimaa. Palvelutuotannon näkökulmasta strategian jalkauttaminen läpi palveluorganisaation on raskasta. Tilaa puolella strategia on ohuempaa, kun taas tuotannon puolella strategia joudutaan jalkauttamaan alas asiakasrajapintaan asti.

*”No jos sä et ite sitoudu siihen niin ihan turha sitä on jalkauttaa yhtään mitään, sit täytyy ensin mennä peilin eteen.”*

*”Ja sitkun se meillä on tää tilaaja-tuottaja malli, joka tässä subteessa vaikeuttaa vähän asioita, että tuotanto puolella voi olla vähän erilaiset näkemykset kuin tuotantopuolella. Mutta ongelmana siinä on se rovio, että miten me saadaan tää strategia menemään sinne läpi sen tuotantokoneiston. Tässä se meidän malli ei ole parhaimmillaan.”*

## SEURANTA

Sitä saat mitä mittaat -periaate on myös Hämeenlinnassa tuttu. Strategian seurantaan ei kuitenkaan ole luotu varsinaista erillistä prosessia, vaikka tavoitteiden täyttymistä seurataankin vuosittain. Talousarvioon asetetaan vuosittaiset tavoitteet ja tilinpäätöksessä todetaan saavutetut tulokset. Niitä mitataan yhdessä talousvaikutteiden kanssa. Kokonaisuutta mitataan tilinpäätöksessä, ja talouslautakunta tekee arviointikertomuksen, joka menee valtuuston käsiteltäväksi. Useina vuosina arviointikertomuksessa on ollut paljon huomautettavaa, kun tarkastuslautakunta on osoittanut, että asetetut tavoitteet eivät todellisuudessa ole mitattavissa. Tämä haaste ei niinkään kumpua strategiassa määritellyistä tavoitteista eikä vaadi strategista muutosta. Se vaatii kuitenkin ymmärryksen syventämistä siitä, minkälainen on käytännössä mitattava ja seurattava tavoite. Tavoitemäärittelyn jälkeen kaiken pitäisi olla mitattavassa muodossa. Seuraamisen tun-

nustetaan kuitenkin puuttuvan vielä monelta osin, sillä prosessi pitäisi mennä muodossa: asetetaan tavoitteet, asetetaan mittarit, seurataan tavoitteen täyttymistä ja sen aiheuttamia muutoksia ja pohditaan, miten tavoitteen täytyessä siirrytään eteenpäin. Tässä kuitenkin helposti jää uupumaan jo toinen askel tavoitteiden täyttymisen seurannasta, eikä seuranta todellisuudessa toteuteta sen vaatimalla tarkkuudella. Yksinkertaistamalla tavoitteita voitaisiin seuranta myös helpottaa, ja Uusi kunta -työssä tämä piirre on huomioitu pyrkimällä vain kolmen tavoitteen kokonaisuuksiin. Toisaalta strategian tavoitteiden tulisi olla myös sen laatuksia, että niiden saavuttaminen asetetun ajanjakson aikana on teoreettisesti mahdollista. Voidaan todeta, että vaikka seuranta pidetään tärkeänä, ei todellisuudessa seurattavia tavoitteita osata vielä tehdä. Aineistossa korostuu se, että tavoiteasetanta on luotu valtuustossa, jolta saattaa osittain puuttua tarvittavat työvälineet ja tietotaito, miten tavoitteiden mitattavuus näkyy arkityöskentelyssä viranhaltijoilla.

Strategian merkittävä ohjaava rooli vaatii myös sen, että siihen on asetettu realistiset ja kunnianhimoiset tavoitteet ja toimenpiteet. Vuosittaiseen talousarvioon kirjataan ensimmäiselle sivulle aina strategia, josta alaspäin johdetaan vuosittaiset tavoitteet. Talousarvion rakenne seuraa strategiaa, visiota sekä ohjelmien tavoitteita. Konkreettisesti luotettavaa seuranta pystytään tuottamaan vain mitattavien kohteiden kautta. Seurantatietoa kerätään samalla tavalla kuin taloustietoa ja indikaattoritietoa. Tämä seurantatapa on otettu vasta uusimman strategian myötä käyttöön. Osaa mitattavista kohteista on arvioitava sanallisesti ja osaa mitataan numeerisesti. Sanallisesti arvioitavat kohdat ovat haastavia, sillä arvioinnin lisäksi joudutaan arvioimaan arvioinnin luotettavuutta. Seurantaindikaattorit helpottavat tavoitteisiin pääsyn ohjaamista, jotta voidaan tunnistaa jo varhaisessa vaiheessa, mitä toimenpiteitä pitää vielä tehdä tavoitteen saavuttamiseksi. Nykyisen strategian strategiatyössä tietoisesti panostettiin strategian täyttymisen seurantaan. Asetettujen tavoitteiden mitattavuus ja seurattavat tavoitteet nousivat merkittävään rooliin. Jälkikäteen huomattiin, että panostuksesta huolimatta mittareita asetettiin liikaa.

*”No meillä on ihan strategiamittarit, niinku aika ylätason mittarit. Kolmannesvuosittain tehdään niistä analyysi”*

Palvelutuotannossa tavoitteisto on sisällytetty sopimuksiin. Sopimuksiin asetettavat strategiset tavoitteet pitäisi aina olla alas johdettuja niin strategiasta kuin toimialan ohjelmasta. Varsinaisten tavoitteiden jalkauttaminen ja seuranta ovat esimiesten vastuulla. Strategisten tavoitteiden mittaristot ovat haastavia työvälineitä johtamisen tasolla. Ne on suunniteltu enemmänkin valtuustolle kuin päivittäiseen työhön avuksi strategian seurantaan. Toisaalta tavoitteet ovat myös tulkinnanvaraisia, ja jokainen yksilö tulkitsee niitä omista lähtökohdistaan. On kuitenkin muistettava kokonaisuuden kannalta, että sanontaan ”sitä saat mitä mittaat” sisältyy totuudenjyvä. Niitä kohtia toteutetaan oikeasti, joita konkreettisesti mitataan ja seurataan.

Mittaamattomuudella ei tueta toiminnan kehittämistä, jolloin tulee pohtia, luodaanko positiivisia vai negatiivisia mittareita. Onko esimerkiksi todellisuudessa hyödyllistä mitata huostanottojen määrää? Mittareista seuratuin on talous. Seuranta tehdään niin tilaajien kuin tuottajien toimesta. Palvelupäälliköt seuraavat tiiviimmin palvelusopimusseurantakokouksissa kolmannesvuosittain palvelusopimusten tavoitteita, ja vuoden läpi arvioidaan kaikki tavoitteet. Pääpaino seurannassa on kuitenkin vuoden lopulla. Toki jos mittareissa huomataan hälyttäviä muutoksia, pyritään niihin puuttumaan aiemmin. Mittarit eivät tällä hetkellä ole kuitenkaan toimintaa ohjaavia vaan toimintaa jälkikäteen tarkastelevia. Ohjaavat mittarit vaatisivat suhteellisen reaaliaikaisesti tapahtuvaa mittaamista, jotta nähtäisiin, mihin suuntaan ollaan menossa. Tämän tyyppinen seuranta on vielä yleisempää yksityisellä kuin julkisella puolella. Nykyisten mittaristojen haasteena on se, että monet niistä todellisuudessa kuvaavat historiaa kuin aikaa eteenpäin. Haastatteluissa todettiin, että niitä tulisikin tarkastella relevanttiuden kannalta ja kehitettävää todennäköisesti löytyisi. Nykyiseen tilanteeseen nähden muutosta kaivattaisiin lähinnä reaaliaikaiseen mittaamiseen. Tällöin toimenpiteitä tavoitteiden saavuttamiseen voitaisiin tehdä aikaisemminkin kuin vuoden tai valtuustokauden päätteeksi.

*”No meidän pitäis vaan seurata sitä tarkemmin, että kun otetaan tavoitteet, niille asetetaan mittarit ja seurataan niitä ja aihenttaako ne muutoksia. Me ei sit enää viiiä niitä sinne eteenpäin.”*

## 5.4 Kehittyvä ja oppiva strategia

Hämeenlinnassa on viimeisimmän 10 vuoden aikana tehty jo kolme strategiaa. Ensimmäinen strategia tehtiin kaupungin muodostuessa kuntaliitosten myötä, seuraavassa tarkennettiin tehtyä strategiaa ja viimeisin voimassa oleva tehtiin uuden valtuustokauden alussa. Jokainen strategiaprosessi on aloitettu Hämeenlinnassa tarpeeseen, jonka on tuottanut joko kaupungin alueelliset tai poliittiset muutokset. Viimeisimmät pienimuotoiset strategiapäivitykset ja organisaatiomuutokset ovat tapahtuneet juuri vuoden 2017 aikana, ja tulevat voimaan vuonna 2018. Strategian tarkastelu asetetaan aina valtuustokauden päätökseen, jotta jokainen valtuusto pääsee itsenäisesti luomaan omaa suuntaansa kaupungille. Tämä muutossykli on toisaalta tuonut jokaiselle prosessille oman suunnan ja näkökulman. Näin ollen jokainen strategia- ja toimeenpanoprosessi on ollut toisistaan eroava. Suurin toimeenpanossa näkyvä ero vuoden 2009 ja 2014 voimaan tulleissa strategioissa näkyy ohjelmapohjaisen toimeenpanon käyttöön otossa. Vuonna 2009 kaupunkistrategian lisäksi luotiin myös muita johtavia strategioita, kuten elinkeinostrategia sekä palvelu- ja hankintastrategia. Uudistetussa strategiamallissa haluttiin USO2-työn opeilla vahvistaa kaupunkistrategian voimaa, minkä vuoksi erillisistä ohjaavista strategioista luovuttiin.

Haastatteluissa pääsääntöisesti todetaan, että varsinaista vanhan strategiaproessin arviointia ei ole toteutettu, vaan jokainen strategiaproessi on haluttu aloittaa puhtaalta pöydältä arvioiden Hämeenlinnan tämän hetkistä tilannetta ilman historiaan katsomista. Teoria-aineisto puhuu täysin arvioinnin puolesta strategisen kehittymisen kannalta, ja strategian toteutusta tulisi seurata ja arvioida. Nämä tehdyt arvioinnit kuljetetaan mukaan uuden strategiaproessin alkuun, jotta tiedetään, mihin on viimeksi oikeasti päästy. (Rannisto 2005, 75.) Toisaalta viimeisen kymmenen vuoden aikana on ollut äärimmäisen vähän vuosia, jotka olisivat olleet tasaisia ja toisiaan vastaavia, joten erilaiset toimenpiteet ovat muodostuneet jokaiselle aikakaudelle sopiviksi. Vaikka vanhojen strategioiden onnistumisia tai epäonnistumisia ei ole varsinaisesti analysoitu, on muutoksia kuitenkin tehty uuteen strategiaan, jos joku vanhassa strategiassa on huomattu heikoksi tai toimimattomaksi. Tämän tyyllisiä kohtia luetellaan haastatteluissa useita, kuten strategian muodon yksinkertaistaminen, strategian pitäminen yleispätevänä, strategian vision eteenpäin katsominen, toimeenpanon muuttaminen ohjelmaperusteiseksi, mittareiden vähentäminen, tavoitteiden yksinkertaistaminen sekä teemojen ajankohtaistaminen.

*”Mä en tiedä miten se silloin aikasemmin tehtiin, mä luulen vaan, että se perusrunko tai vire oli samantyylinen. Että tietyllä tavallaan lähdettiin siitä visiosta ja arvosta liikkeelle, jotka päivitettiin ja sen jälkeen ehkä lähdettiin hakemaan tiettytyylisiä linjauksia.”*

Kehittyneet ovat strategiaproessin lisäksi myös strategian luomiseen osallistujat. Kun ennen strategia on ollut vahvasti konsulttien ja viranhaltijoiden pitkälle valmisteleva asiakirja, on viimeisimpään strategiaproessiin osallistuneet parlamentaariset ryhmät, valtuuston strategiaseminaarit ja kuntalaisten sekä kunnan yrittäjien kaupunkiraadit ja verkkokyselyt. Tämä koettiin sekä hyväksi että huonoksi oppimisen suunnaksi, sillä se lisää luottamushenkilöille vaaleissa annettua päätöksentekomandaattia, mutta se myös hankaloittaa viranhaltijoiden mahdollisuuksia osallistua ja sitoutua strategiaan. Kultaisen keskitien löytäminen hakee edelleen paikkaansa, ja keväällä 2016 alkaneessa Uusi Hämeenlinna -prosessissa tätäkin on huomioitu. Samanaikaisesti kaupunginvaltuuston suunnitteluseminaarien aikaan kokoontui myös viranhaltijoiden valmisteluryhmiä. Valmistelun myötä tullaan luopumaan Hämeenlinnan tilaaja-tuottajasopimusmallista ja elinkaariajattelusta, mikä varmasti tuo myös muutoksen strategiseen toimimiseen. Kuitenkin strategialähtöistä toimintatapaa halutaan Hämeenlinnassa vahvistaa ja organisaatiorakenteen päälle luodaan mahdollisuus perustaa erinäisiä strategisia suunnittelu-, valmistelu- sekä toteutusryhmiä, jotka ovat malliltaan pääasiassa poliittisia toimielimiä.



*”meillähän on tilaajatuottajamalli käytössä tällä hetkellä, että varmaan asteittain siitä luopuminen tulee meillä eteen. Ja otetaan sieltä ne hyvät elementit käyttöön jatkossakin, se on aika iso muutos.”*

Hämeenlinnan 2014–2020 strategiassa arvoiksi määriteltiin yhdenvertaisuus ja yhteisöllisyys, asukaslähtöisyys ja palveluhenkisyys, luovuus ja rohkeus sekä kestävä elämäntapa. Nämä arvot ovat seuranneet Hämeenlinnaa jo kaupungin perustamisesta 2009 lähtien. Strategiatyössä on haluttu ylläpitää tiettyä jatkumoa, ja sitä ovat pysyvät arvot luoneet, vaikka jokainen strategia onkin eronnut aikaisemmista kokonaisuuksista. Oppivan organisaation mukaisesti tärkeimmät kehittymiseen viittaavat arvot ovat luovuus ja rohkeus. Näitä pidettiin erityisesti hämeenlinnalaisena tapana toteuttaa strategiaa ja kehittyä kaupunkina. Hämeenlinnassa on haluttu pitää yllä mahdollisuutta luoda erilaisia kokeiluita ja uusia poikkeuksellisia hankkeita. Kokeiluihin kannustetaan viranhaltijoita, mutta toisaalta haastatteluissa todetaan myös, että paljon kannustettu kokeilukulttuuri vaatii myös hyväksyntää luottamushenkilöiltä. Haastava tai ei suosittu kokeilu teilitaan helposti lehdistössä, ja samalla myös sen taustalta häviää aikaisemmin mukana ollut poliittinen tuki. Tämä on omalta osaltaan hillitsemässä henkilöstön halua luoda poikkeuksellisia ratkaisuita, koska pelätään, että ne toimivuudestaan huolimatta koetaan negatiivisena kehityskulkuna.

#### **5.4.1 Oppiva ja osallistava strategiaprosessi**

Haastatteluissa oppivaa Hämeenlinnaa kuvaillaan kunnianhimoiseksi ja kokeilunhaluiseksi kaupungiksi. Se haluaa oppia vanhasta mutta myös päästä eteenpäin. Tästä kertoo myös kaupungin visiot viimeiseltä kolmelta strategiakerrokselta: ensimmäisessä Hämeenlinnaa kuvaillaan uudistuvaksi, seuraavassa historiaan elinvoimaa ammentavaksi ja uuden kunnan uusitusstrategiassa taas uudistuvaksi. Tämä näkyy myös siinä, miten strategiaan halutaan suhtautua. Vaikka voimassa olevaan strategiaan ollaankin tyytyväisiä, halutaan mielessä pitää ajatus siitä, että vierivä kivi ei sammaloidu, jolloin vanhaan ei kannata kiintyä liiaksi. Kehittymistä pidetään oppimisen kulmakivenä. Strategiassa oppiminen on pitkäjänteistä työtä, joten Hämeenlinnassa on painotettu myös lyhyemmän aikavälin tarkasteluja ja saavutusten kertaamista kehittämisen mielenkiinnon ylläpitämiseksi.

*”organisaatiossa kyllä, ilman muuta ja se kun luottamushenkilöt vaihtuu niin sehän ei oo missään tapauksessa huono asia, sehän on vaan hyvä asia, että uusia näkemyksiä ja erilaisia katsantokantoja. En edusta sitä ajatusta, että ennen oli aina paremmin”*

Kaupunkistrategia muodostaa pohjan kaupungin toiminnalle. Sen sisällön siirtäminen oman työn lähtökohdaksi on yksi toimeenpanon haasteista. Tässä merkityksessä osallistuminen ja oppiminen saavat erilaisen merkityksen. Strategiaprosessiin osallistuminen sitouttaa henkilöitä strategian tavoitteisiin, jolloin ne on helpompi ottaa osaksi omaa luonnollista työn kehittämistä. Toisaalta osallistuminen tuottaa oppimista, jota pystytään siirtämään ylöspäin strategian kehittymiseen kuten myös alaspäin muulle henkilöstölle motivaation kohottamiseen. (Vrt. Tuomi & Sumkin 2012, 17–32.) Strategiaan henkilöstöä osallistetaan oman työn koulutusten kautta, jossa työhön liittyvään koulutukseen sijoitetaan strategian mukaista kehityksellistä näkemystä. Avoimella strategiaviestinnällä on pyritty tuomaan strategiaa lähemmäs yksilöitä ja toisaalta näyttämään, että strategian valmisteluprosessi ei ole suljettujen ovien takana tehtävää työtä.

*”Strategian tärkein tehtävä on olla se, että se on semmonen, että se voidaan toteuttaa ja että se ohjaa jobonkin. Meillä niin mun mielestä se hyvä puoli on ollut se, että se prosessi on ollut sitouttava. Sitä ei me, joku johtoryhmä mee kirjaamaan lapin mökille ja tulee takaisin valmiina, että tässä se on. Sillä on siis oikeesti merkitystä.”*

Osallistamisesta puhuttaessa kertaantuvat ryhmät, jotka strategiaan erityisesti vaikuttavat. Luottamushenkilöiden osalta osallistumista varmistettiin luomalla parlamentaarinen ohjausryhmä kaikista valtuustoryhmistä, jotta kaikille luodaan paikka ja mahdollisuus vaikuttaa. Strategian vahvistaa aina valtuusto. Hämeenlinnassa keskityttiin strategiatyössä vahvasti myös kuntalaisten osallistamiseen. Kuntalaiset pystyivät osallistumaan strategiatyöhön raatityössä sekä nettikyselyissä. Tällä tavalla arjessa syntyvää tietotaitoa pyrittiin siirtämään strategisten vaikutusten kohteena olevilta kuntalaisilta kunnan käyttöön. Tähän rakennettiin esimerkiksi vaikuttamisen polun malli, jossa alhaalla yksiköissä osallistettiin esimerkiksi nuoria strategiatyöhön ja kaupungin kehittämiseen. Viimeisimmässä strategiatyössä henkilöstön rooli oli tarkoituksella pieni. Hämeenlinnassa on aikaisemmissa strategiaproseesseissa kokeiltu luoda moniammatillisia työryhmiä, joihin osallistujat arvottiin. Ideatasolla tämän tyyppinen osallistuminen koettiin hyväksi, mutta siitä saatuja tuloksia ei pystytty kuitenkaan hyödyntämään konkreettisessa työssä tarpeeksi tehokkaasti. Haasteena laajalla osallistamisella on ollut innokkaiden ja strategiaprosessiin osallistumiseen halukkaiden löytäminen, jotta yksilöiden toiminnallistaminen tuottaisi parhaita tulosta. Sitoutumisen kannalta kaikille olisi hyödyllistä luoda mahdollisuus vaikuttaa. Tätä on ajateltu kehittää erityisen verkon kautta toimivan työvälineen avulla, jossa kuka tahansa voi kommentoida suunnitelmia ja osallistua näin strategian tekoon. Sitoutuneisuus strategian lähtökohtiin tuottaa myös toimeenpanoon valmiita työntekijöitä. Tällöin voisi ajatella, että yhdessä hyvän ja toimivan strategian sekä strategiaan sitoutuneen henkilöstön kanssa strategia voisi jopa jalkautua itsestään ilman valtavaa toimeenpanon toteuttamista ja suunnittelua.

*”osallisuus, ilman muuta ja kaupunkilaisten mukana olo ja tota ehkä just se että tarkemman valinnan tekeminen”*

Oppimisen tavoitteena on organisaation kehittyminen. Strategiassa oppiminen tapahtuu yksilöiden ja prosessin kautta. Yksilöt oppivat osana prosessia, ja toisaalta prosessi oppii yksilöiden kautta. Hämeenlinnassa prosessi on opettanut, että olisi tärkeää saada monipuolistettua strategiaan osallistujia. Kuitenkin koko henkilöstön osallistuminen yhden ison pöydän ääreen koetaan lähes mahdottomaksi. Tätä haastetta on ajateltu lähestyä ottamalla henkilöstön luottamushenkilöt vahvemmin osaksi työpajoja ja strategian kehittämistä. Tällä halutaan varmistaa myös henkilöstön osaamisen mukaan tuominen strategiaprosessiin. Osaavan organisaation pohjalle halutaan jatkossa vahvemmin osallistava strategiaprosessi oppimiskokemusten tuottamiseksi. Tähän esitettiin ratkaisuksi alhaalta ylöspäin tapahtuvan prosessin vahvistamista. Prosessi aloitettaisiin samanaikaisesti alhaalla henkilöstön strategiatyönä ja ylhäällä luottamushenkilöiden strategiatyönä. Molemmat osapuolet loisivat oman näköisen kokonaisuuden, joka johtamisen foorumia hyödyntäen yhdistettäisiin kokonaisuudeksi, joka puhuttelisi niin henkilöstöä kuin luottamushenkilöitä.

*”millä tasolla se sit muotoutuu strategiseksi ajatteluksi. Et ehkä silleen, että lähettäis rakentaa niitä niissä pienissä ja sit sieltä ylöspäin. Mutta toisaalta taas vois olla se, että miten ne poliitikot ja ne taas kohtaa. Sitä pohdittaisiin, että jos poliitikoille tekee saman myllyn ja sitten kattoo kohtaako ne.”*

#### **5.4.2 Kehittyvä strategia**

Uusi strategiaprosessi käynnistyy Hämeenlinnassa pääsääntöisesti valtuustokauden alussa antaen uudelle valtuustolle mahdollisuuden luoda omannäköisen strategian ja suunnitelman tulevaisuudelle. Toisaalta jokainen strategiaprosessi ei luo täysin uudistettua strategiaa, vaan usein strategiaan on tehty vain valtuuston haluamia muutoksia. Viimeisin täydellinen strategiaprosessi päätettiin käynnistää, koska puoluekenttä oli kokenut haastavan ja riittävän edellisen valtuustokauden lopun ja uusi valtuustokausi haluttiin aloittaa puhtaalta pöydältä. Tähän työväliseksi otettiin vahvan valtuustosopimuksen teko sekä sitouttavan strategiaprosessin aloitus. Yhdessä tuotettu strategia on toiminut työrauhan ylläpitäjänä, johon on voitu haastavissa ristiriitatilanteissa palata ja pohtia yhdessä sovittua suuntaa strategian kautta. Sosiaali- ja terveystalouden eli sote- ja maakuntauudistus ovat seuraavat kuntakenttää suuresti muuttavat uudistusprojektit. Nämä vaikuttavat myös strategiaan, koska kunnan tehtäväkenttä muuttuu aikaisempaan nähden.

Varsinaisesti Hämeenlinnassa on vuosina 2009–2014 tehty kolme strategiaa. Jokainen strategia on kokenut hieman kehittymistä edelliseen verrattuna. Ensimmäinen koko Hämeenlinnan strategia luotiin suuren

kuntaliitoksen jälkeen. Sen rakentamisessa käytettiin BSC-menetelmää, ja sitä luomassa olivat niin valtuusto, henkilöstö kuin kuntalaisetkin. Seuraavaan strategiaan tehtiin lähinnä tarpeeseen perustuvia pieniä muutoksia ja tuotiin elinkeino- sekä palvelu- ja hankintastrategia osaksi varsinaista kaupunkistrategiaa. Viimeisin strategia on edeltäjiinsä verrattuna ollut tiivistetyin ja yksinkertaisin. Siinä strategiaa halkovat pääpiilarit elinkeino ja palvelut ja niille luodut tavoitteet. Jokaisessa kolmessa strategiassa on neljästä kahdeksaan määriteltyä menestystekijää sekä mittareita, joiden määrä on tasaisesti vähentynyt. Toisaalta Hämeenlinnan arvot ovat olleet erittäin pysyvät, eivätkä ne ole muuttuneet strategiasta toiseen, vaikka strategian sisällöt toisiinsa verrattuina ovatkin kehittyneet aikakauteensa sopiviksi.

*”Siinäkin oli palvelu ja hankintaohjelma ja musta se vanha elinkeinostrategia. Mutta ei se ollut näin merkittävällä niinku seurannalla, että oltais tehty bankkeistettu tai tehty bankkeen seurantaan. Se oli aika paljon yleisluontoisempaa se seuranta.”*

*”Yksinkertaistaa voisi aina ja se mitä nyt tehdään uusi kunnassa, että meillä on enää ne kolme tavoitetta, että se on.”*

Haastatelluilla on erilaiset kokemuspohjat osallistua strategiaan. Osa on ollut mukana jo vuosikymmeniä strategiaa tekemässä, ja osa on vasta ensimmäisiä kertoja mukana. Hämeenlinnassa ei ole varsinaisesti arvioitu erikseen edellisiä strategiaprosesseja, vaikka edellisistä onkin opittu ja hyväksi havaittuja toimintamalleja on siirretty eteenpäin ja turhaksi koettuja poistettu. Strategian luomiseen kaivataan vahvempaa prosessia, joka huomioisi enemmän yhteistyökumppaneita sekä kolmansia osapuolia, jotta prosessi ei jäisi liian kaupunkikeskeiseksi. Myös henkilöstöraatien mukaan saaminen nähdään tärkeäksi, kunhan etukätesti mietitään, minkälaista hyötyä niistä saavutetaan ja miten kerätty tieto hyödynnetään. Pysyvät arvot strategiassa tukevat johtamisen jatkumoa strategian toimeenpanossa, mutta toisaalta taas visioon on kaivattu enemmän tulevaisuuteen katsomista ja vähemmän nykytilan kuvaamista. Nykyinen strategia koetaan edelleen monimutkaiseksi, ja tavoitteiden yksinkertaistaminen tukisi toimeenpanossa onnistumista. Strategiasta alaspäin johdetut toimeenpano-ohjelmat haluttaisiin enemmän tilanteissa eläviksi staattisten hankkeiden sijaan. Jokainen strategiaprosessi muodostuu oman näköisekseen. Hämeenlinnassa onkin useasti käynyt niin, että vain pieneksi suunniteltu päivitys strategiaan muuttuukin huomattavasti laajemmaksi prosessiksi.

*”vaikka aluksi sanotaan, että ei paljoa muuteta, mutta kyllähän ne aina muuttuu”*

Edelliset strategiat ovat opettaneet Hämeenlinnaa kehittämään strategiaprosessia nykyiseen malliinsa. Yksi pääteema nykyisessä strategiassa on edellisistä poiketen yksinkertaisuus. Strategia haluttiin pitää linjakkaampana, selkokieleisempänä sekä helpommin omaksuttavana, jotta toimeenpanossa voitaisiin onnistua. Aikaisemmissa laajoissa strategioissa kokonaisuuksia käsiteltiin liikaa, jolloin strategia paisui ja sen merkitys työvälineenä muuttui lähinnä pakolliseksi luettavaksi dokumentiksi toteuttavan suunnitelman sijaan. Strategiasta poistettiin myös alakohtaiset kilpailevat strategiat. Erityisesti nyt käynnissä olevassa Uusi kunta -työssä on analysoitu aikaisempia strategiaprosesseja ja toimeenpanoja juuri siltä kannalta, mitä säilytetään ja mitä halutaan jo unohtaa. Viimeisimmän laajan strategiaprosessin parhaaksi anniksi nostettiin laaja osallistaminen sekä kaupunkilaisten mukana olo. Toisaalta toimeenpanon kannalta nykyisessä strategiassa on lisätty tavoiteasetannan osuvuutta, tavoitteiden mittaamista sekä toimeenpanon onnistumisen seuraamista. Strategiaan on myös tietoisesti lisätty tavoitteiden mittaamista ja seuraamista aikaisempiin prosesseihin verrattuna.

*”meillä on esimerkiksi tänään tossa meidän uusi kunta prosessissa tällöinen visualisti, joka sitten sen keskustelun perusteella laatii yhden kuvan, joka ilmentäisi kuntalaisille tätä meidän työskentelyä kuntalaisille.”*

Strategioissa on pyritty ylläpitämään jatkumoa, ja erityisesti uusimmissa strategioissa se on helpommin tunnistettavissa. Uusin strategiaprosessi aloitettiin selkeästi tarkastelemalla vanhaa strategiaa sekä sen saavutuksia. Jokainen valtuusto muodostaa oman näköisensä strategian, mutta haastatteluissa muistutetaan, että valtuustolla kestää oma aikansa muodostaa yhteiset periaatteet. Tällöin strategian toimeenpanon jatkumon ylläpitämisen vastuu on operationaalisella johdolla eli viranhaltijakoneistolla, joka huolehtii valmistelusta ja manuaalisesta seurannasta. Toimeenpanon suhteen uusimmassa strategiaprosessissa haluttiin rakentaa modernia toimintamallia, joten vanhoja toimeenpanoja ei oikeastaan tarkasteltu ennen uuden mallin luomista. Erityisesti toimintatavat ovat kehittyneet strategiaprosessien ja toimeenpanon osalta. Luottamushenkilöt ovat ottaneet vahvemmin osaa jo valmisteluvaiheessa, strategian toiminnallinen merkitys on kasvanut ja ymmärrys hankepohjaisten toimeenpano-ohjelmien merkityksestä on syntynyt.

## **5.5 Pohdinta – Hämeenlinnan strategiaprosessi tiivistettynä**

Hämeenlinnan strategiaprosessi on ollut vahvasti luottamushenkilöjohtoinen prosessi, jossa pieni määrä viranhaltijoita ovat tuottaneet valmistelumateriaalia strategiaprosessin tueksi. Prosessi oli myös vahvasti kunnan johdon käsissä, vaikka ulkopuolista kokemustietoa haettiin kuntalaisilta, kunnassa toimivilta yrityksiltä ja kolmannen sektorin toimijoilta. Strategiaprosessissa tietoisesti ohitettiin kunnan oma henkilöstö, jolloin kaupungin oman asiantuntijatiedon hyödyntäminen jäi vähäiseksi. Tätä korjattiin toisaalta

Hämeenlinna 2017 -prosessissa, jossa eri toimialan asiantuntijoista koottiin ryhmiä pohtimaan Uuden Hämeenlinnan sisältöä. Strategia vyörytettiin organisaatioon sen valmistuttua, jolloin jalkauttamiseen liittyvä vastuu siirtyi operationaaliselle johdolle. Voidaan siis todeta, että Hämeenlinnan strategiaprosessi edusti rationaalisen teoriasuuntauksen mallia, jossa strategia on luotu poliittisesti organisaation johdossa, strategian sisältö rakentui tavoite-määrittely-seuranta-tyylisesti ja strategian pitkälti oletettiin strategiaprosessin aikana jalkautuvan ilman varsinaista etukäteistä strategian toimeenpanon suunnittelua. Malli kuitenkin nostatti haastatteluissa myös kritiikkiä, joka yhdistyy rationaalisesta teoriasuuntauksesta esitettyyn kritiikkiin. Strategian maailmaa ei voi täysin ennustaa, ja liian tiukan laskelmoidun suunnan jatkuva tavoittelu voi viedä strategian täysin väärään suuntaan ja toisaalta suuntaan, jossa strategia jää täysin turhaksi työväliseksi. Hämeenlinnassa ratkaisuja esitettiin strategiaprosessin monipuolistamisella, jossa opittaisiin hyödyntämään myös organisaation alhaalta asiakasrajapinnasta nousevaa asiantuntijuutta ja siirtämään sitä tehokkaasti luottamushenkilöorganisaation käyttöön.

Toimeenpanon haastavuus toistuu niin teoriassa kuin aineistossakin. Molemmissa tunnistetaan, että toimeenpano on helposti alisuunniteltu kokonaisuus, jonka luotetaan tapahtuvan pitkälti omalla painollaan. Hämeenlinnan tilaaja-tuottajamalli luo oman täysin uniikin ulottuvuuden strategian toimeenpanoon, sillä strategia joudutaan vyöryttämään palveluita tuottavien yksiköiden toimintaan sopimusohjauksen kautta. Haastatteluissa todetaan niin tilaajien kuin palveluntuottajien puolelta, että usein matka koko organisaation läpi sopimuksien kautta asiakasrajapintaan asti on auttamatta liian pitkä ja strategiaa uhkaa matkalla katoaminen. Tässä tutkielmassa implementaatiolla haettiin erityisesti toimeenpanon ja toteutuksen näkökulmaa. Käytännössä voidaan tehdä johtopäätös, että vahvasti poliittisen strategiaprosessin jälkeen implementaatio on pitkälti juuri tuon poliittisen prosessin täytäntöönpanoa. Toimeenpanon eli implementaation vaiheessa poliittisen toimijan rooli muuttuu aktiivisesta toimijasta prosessin seuraajaksi ja päätöksentekijäksi.

Implementaatiossa lähdetään liikkeelle strategiassa määritellyistä tavoitteista ja visiosta. Osa organisaatioista aloittaa implementaation vasta strategian valmistumisen jälkeen, ja osassa taas implementaatio kulkee vertikaalisesti samanaikaisesti yhdessä strategiaprosessin kanssa. Seuraavassa vaiheessa määritellään toimeenpano-ohjelmat ja vastuutetaan ohjelmat eri toimialoille ja henkilöille. Tämän jälkeen suunnitelmat hyväksytetään johdolla, minkä jälkeen aloitetaan varsinaisten toimeenpano-ohjelmien täyttäminen. (Vrt. Allio 2005). Hämeenlinnan implementaatioprosessi on noudattanut pitkälti tätä kaavaa, ja toimeenpanon suunnittelussa on toteutettu toimeenpano-ohjelmat eri toimialoilta. Näistä merkittävintä valtaa ylläpitävät strategiasta alas johdetut palvelu- ja elinkeino-ohjelmat. Toimeenpano-ohjelmissa on pyritty tuottamaan

ohjelmat, jotka ovat täysin strategiasta alas johdettuja ja jotka eivät luo mahdollisuutta osaoptimoinnille. Toimeenpano-ohjelmat ovat kuitenkin tarkempia ja yksityiskohtaisempia analyyseja, tavoitteita, mittareita ja toimintaohjeita sisältäviä kokonaisuuksia kuin yleisluotoisen tulevaisuudenkuvan rakentamiseen keskitetty strategia. Strategia- ja toimeenpanoprosessi henkilöityvät vahvasti, ja jokainen yksilö käsittelee prosesseja omasta näkökulmastaan käsin. Tämän vuoksi aineistosta nousee toisistaan poikkeavia käsityksiä ja ajatuksia siitä, missä vaiheessa toimeenpanoprosessi on aloitettu: strategiaprosessin aikana vai sen jälkeen. Pääsääntöisesti kuitenkin todetaan, että toimeenpanon suhteen on lähinnä strategiaprosessin aikana tehty tavoitemäärittelyitä ja menestystekijöitä, joiden onnistumisen mahdollisuuksia sekä laillisuutta on tarkasteltu etukäteen.

Kuitenkin haastatteluissa ja teoriassa nousee jatkuvasti onnistumisen kannalta yksi merkittävä teema. Tämä teema on osallistuminen. Osallistuminen ja osallistaminen ovat omiaan tukemaan niin strategiaprosessia kuin toimeenpanoprosessia. Osallistumalla prosessiin saavat yksilöt osallistumisen kokemuksen, joka tuottaa prosessiin sitoutumista. Sitoutuminen tuottaa taas motivaatiota, joka ajaa henkilöitä toimimaan strategian mukaisesti, tavoitellen yhdessä asetettua tavoitettua. Jos strategiaprosessiin ja toimeenpanoon osallistuvat henkilöt jäävät toisistaan liian kauas prosessien aikana, muodostuu näiden tekijöiden välille kuilu, jonka ylittäminen vaatii molemmilta erityisiä ponnistuksia. Luomalla osallistumisen kulttuurin ja pyrkimällä siihen, että koko organisaatiota pyritään osallistamaan strategiaprosessiin, voi jalkauttaminen tapahtua jopa täysin itsestään ilman ylemmän johdon jatkuvaa patistamista, valvomista ja suunnittelua. Strategia- ja toimeenpanoprosessia pidetään kokonaisuuksina melko mekaanisina työvaiheina, jotka luodaan, tehdään ja toteutetaan säännönmukaisesti suunnitelmasta tavoitteeseen. Kuitenkin aineistoissa toistuvasti todetaan, että jokaisella työntekijällä on oma merkittävä rooli strategian onnistumisen suhteen. Strategiaprosessissa kehittyminen onkin jatkuvaa osallistumisessa onnistumista. Yksiköiden oman toiminnan strateginen kehittäminen siirtyy vähitellen organisaation käyttöön, jolloin vahva osallistuminen poikii strategiasta kiinnostuneita yksilöitä. Vähitellen yksilöiden strateginen osaaminen ja kehittyminen siirtyvät organisaation käyttöön muodostaen ”itsestään” jalkautuvan strategian.

## 6 JOHTOPÄÄTÖKSET JA LOPPUYHTEENVETO

Strategiat toimivat kuntien välineenä hallita tulevaisuutta, joka on jatkuvassa muutoksessa niin talouden, toiminnan, toimintaympäristön kuin ihmistenkin osalta. Kunnan tulevaisuuden rakentajana strategia on toimiva työväline, kun se vastaa kunnan tarpeisiin, tuottaa kunnalle onnistumisia ja kun se on jalkautettu toimintaan. Strategiaosaaminen on Suomen kunnissa ollut pitkään lastenkengissä, ja strategiat ovatkin olleet pitkiä, haastavia ymmärtää ja vielä haastavampia toteuttaa. Strategiaprosessi sisältää kokonaisuuden, jolla strategian tarve selvitetään, tuotetaan strategia, tehdään strategiaan tavoitteet ja saavutetaan lopullinen kuntastrategia. Toimeenpanoprosessi toteutetaan joko osana strategiaprosessia tai täysin erillisenä kokonaisuutena. Aikaisemmin kunnat ovat eläneet niin kutsutussa strategiaviidakossa, jossa toimeenpanon haasteet ovat kulminoituneet erityisesti strategisten päätösten valikoimiseen eli strategian osaoptimoimiseen. (Vrt. Pauni 2013.)

Pro gradu -tutkielmassani tarkastelen kuntien strategiaprosessia sekä strategian implementaatiota eli toimeenpanoa. Näitä aiheita tarkastelen strategian, implementaation ja kehittymisen kautta. Nämä muodostivat tutkielman teoreettisen viitekehyksen, joka seurasi mukana myös tutkielmaan liittyvissä asiantuntija-haastatteluissa. Tutkielma on laadullinen kvalitatiivinen tutkielma, jonka aineisto muodostuu teoreettisesta viitekehyksestä sekä haastattelututkimuksella kerätystä aineistosta. Keräämäni aineiston avulla pyrin luomaan kuvaelman siitä, minkälaiset tekijät vaaditaan toimeenpanon toteutumiseen. Tämä muodostikin tutkielmaa määrittävän tutkimuskysymyksen: ”Minkälaiset tekijät strategia- ja implementaatioprosessissa johtavat implementaation toteutumiseen?” Tämän lisäksi tarkempaan tarkasteluun valikoitui myös alaongelmat, jotka keskittyivät Hämeenlinnan strategia- ja implementaatioprosessin kokonaisuuteen, vanhojen toimeenpanojen vaikutuksen tarkasteluun nykyisen strategian toimeenpanoprosessin suhteen sekä yhteyteen, jota vaaditaan strategian ja implementaation välille.

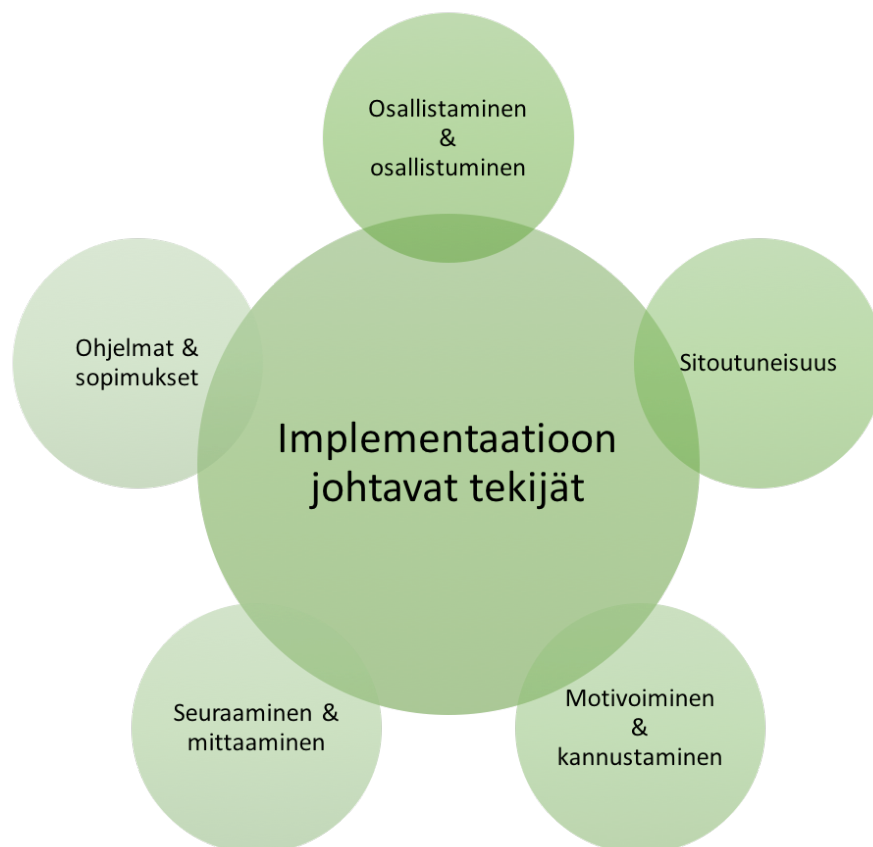
Tutkimuskuntana toimi Hämeenlinna ja tutkimusstrategiana Hämeenlinnan vuosien 2014–2020 strategia. Tavoitteena oli ymmärtää tarkemmin, miten Hämeenlinnassa käytössä oleva toimeenpanon malli suhtautuu yleiseen teorianäkökulmaan. Hämeenlinnassa strategiaprosessia kuvaillaan osallistavaksi, poliittiseksi sekä yllätykselliseksi kokonaisuudeksi, jonka luontiin on tuotu mukaan niin kunnan poliittiset luottamushenkilöt kuin kunnan asukkaat ja yrittäjätkin. Erityisesti viimeisin strategiaprosessi on ollut opettavainen kokemus, jossa on keskitytty operationaalisen viranhaltijajohtolähtöisen valmistelun ja tekemisen sijasta vahvasti luottamushenkilöjohtoiseen seminaaripohjaiseen strategian luontiin. Operationaalinen johto eli



viranhaltijajohto on ollut vastuussa toimeenpanosta: suunnittelusta ja toteutuksesta. Implementaatioprosessissa on keskitytty ohjelmajohdanteen toimeenpanoon, jossa sopimusohjauksella strategiaa on kuljettu johdolta asiakasrajapintaan asti.

Tutkielman oppeja tarkastelen kolmelta kannalta: mitä on opittu toimeenpanosta, mitä uutta on opittu strategiasta sekä miten toimeenpano ja strategia yhdistyvät. Nämä kysymykset muodostavat keskeisen näkökulman myös tutkielman sisällön haasteista, sillä niihin kiteytyy se anti, jota tutkimus aiheesta on tuottanut. Toimeenpanon osalta tutkielman merkittävintä antia on se, kuka tekee toimeenpanoa. Perinteisesti toimeenpano on suunniteltu ylemmän johdon toimesta ja toimeenpanon toteutus on taas jäänyt enemmän keskijohdon tehtäväksi (vrt. Dess ym. 2009, 1455, 1473–1474). Toimeenpanon osalta nousee merkittävänä toimintana osallistaminen. Osallistamalla henkilöstöä jo strategiaprosessin aikana pienennetään kuilua, joka esiintyy strategian ja toimeenpanon välillä. Strategiaan sitoutunutta henkilöä ei tarvitse erikseen motivoida tekemään toimeenpanoa. Hän tunnistaa helpommin omasta työstään strategisia piirteitä ja strategisia vaikutusmahdollisuuksia, jolloin toimeenpano tapahtuu ilman erillistä tekemistä vain työntekijän omia töitä tekemällä. Hämeenlinnan kokemusten perusteella strategiassa keskeisintä on, että reitti strategian luonnista organisaation pohjalle ei saa olla liian pitkä. Tällöin strategisen viestin kuljettaminen läpi organisaation voi olla vaikeaa, väärinymmärryksien mahdollisuuksien määrä kasvaa ja motivaatio vähenee strategian jäädessä asiakasrajapinnassa liian kaukaiseksi niin asiakirjana, sanomana kuin tavoitteistonakin. Merkittävä oppi strategian kannalta on myös se, että strategian sisällön ymmärtämisestä tulee olla organisaation sisällä yksi yhtenäinen konsensus. Ilman kouluttamista, viestintää ja yhteistä läpikäymistä jokainen yksilö organisaatiossa tulkitsee strategiaa omista lähtökohdistaan käsin. Tällöin jopa yksi yksiselitteiseltä kuulostava lause saattaa saada jopa 100 erilaista käsitystä. Toimeenpano ja strategian yhdistyminen tuovat yhteen tutkielman merkittävimmät opit. Toimivien kokonaisuuksien perusteella muodostuu, kun molemmat prosessit aloitetaan samanaikaisesti. Tällöin varmistutaan siitä, että strategia on toimeenpantava muodoltaan ja ohjelmien ja työtehtävien mahdolliset muutosvalmistelut voidaan aloittaa jo hyvissä ajoin ennen strategian valmistumista. Tämä muoto on kuitenkin omalla tavalla haastava, sillä pitkän ajan kuluessa on totuttu malliin, jossa varsinainen toimeenpanon suunnittelu aloitetaan vasta valmiin strategiadokumentin valmistuttua. Jos strategia jää kuntaorganisaatiossa niin kutsutuksi pakkopullaksi, ei mahdollisuutta ja edellytyksiä strategian automaattiseen toimeenpanoon ole. Molemmat kerätyt aineistot niin teoria kuin haastatteluaineisto toistavat samaa viestiä toimeenpanon luonteesta: se on jotain, joka tehdään omasta arkityöstä erillään ja johon vaaditaan erityistä panostusta. Oppi ja oivallus tämän asian suhteen syntyi siitä, ettei strategiatyötä kannattaisi nähdä täysin erillisenä kokonaisuutena, erään

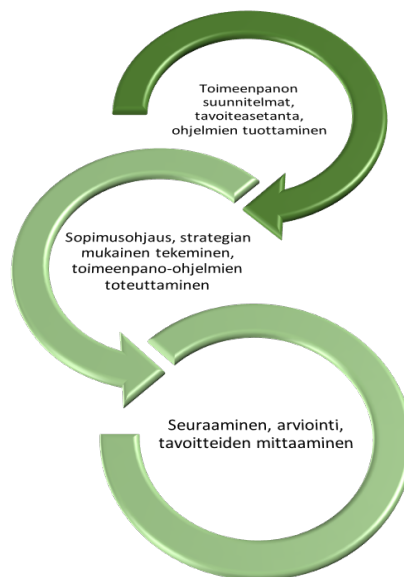
haastattelun analysoimisen jälkeen, jossa pohdittiin erityisesti sitä, voisiko strategia kuitenkin jalkautua itsestään. Mikä tämä itsestään jalkautuva strategia sitten olisi? Itse tutkijana näkisin sen tapahtuvan niin, että jokainen henkilöstö koulutetaan tunnistamaan ja kategorisoimaan omaa työtään strategian kannalta. Tällöin strategian tekeminen yhdistyy vahvasti jokaisen arkityön tekemiseen, jolloin työtä strategian suuntaan tehdään automaattisesti.



Kuva 9. Implementaatioon johtavat tekijät toimeenpanoprosessissa

Kuvassa 9 kuvataan aineistoista keskeisesti nousevat tekijät, jotka ovat tukemassa strategian jalkautumista. Se on kuvaelma ja vastauksellinen näkökulma tutkielman pääongelman ratkaisuun. Se samalla tarjoaa myös ratkaisun avaimia muihin tutkielman alaongelmiin. Ensimmäisenä vaiheena ovat ohjelmat ja sopimukset, joiden avulla yksinkertaistettu strategia muuntautuu yksiköiden omakohtaisiksi kokonaisuuksiksi. Niitä lähdetään tavoittelemaan. Seuraavassa vaiheessa mukaan nousee osallistuminen ja osallistaminen, joita tutkielmassa käsitellään erillisinä kokonaisuuksina. Osallistuminen on jokaisen yksilön omaehtoista, omasta halusta kumpuavaa tahtoa osallistua ja olla osa strategiaa. Osallistamisella pyritään taas varmistamaan, että jokaiselle luodaan työhön sopivat välineet tutustua ja luoda strategiasta omaan työhön sopiva

työväline. Kolmantena tekijänä nousee sitoutuneisuus. Sitoutuneisuus pienentää kuilua, joka voi pahimmillaan muodostua niin suureksi, että strategian toimeenpanossa epäonnistutaan jo ennen sen aloittamista. Sitoutuneet laatijat ja toimeenpanijat pyrkivät rakentamaan siltaa, jolla he kohtaavat toisensa ja jolla voidaan avoimesti vaihtaa tietoa ja osaamista strategiasta puolin ja toisin. Sitoutunut henkilöstö on valmis muokkaamaan omaa työtään strategian mukaisesti. Motivaatio ja kannustaminen ovat sisäisesti ja ulkoisesti syntyviä kokonaisuuksia. Sitoutuneisuus kasvattaa motivaatiota, jota ruokitaan kannustamisella. Kannustaminen voidaan yhdistää erityisesti strategisen johtamisen kokonaisuuteen, jossa johtamisen keinoilla kannustetaan organisaation yksilöitä toimeenpanemaan työssään strategiaa. Viimeisenä tekijänä ovat seuraaminen ja mittaaminen, joiden avulla varmistetaan, että organisaatio kulkee strategiassa määritellyn suuntaan. Tekemällä mittauksia aktiivisesti strategiaprosessin aikana saadaan reaaliaikaista tietoa, mihin suuntaan kaupungin kehitys kulkee. Tällöin myös väärään suuntaan tapahtuviin käännekohtiin voidaan tehdä jo hyvissä ajoin haluttuja korjausliikkeitä, eikä kaupunki kulkeudu niin kutsutusti tuurin ja tuulen mukana.



Kuva 10. Toimeenpanoprosessin kokonaisuus

Aineisto- ja teoriakokonaisuudesta muodostunutta toimeenpanoprosessia kuvataan tarkemmin kuvassa 10. Ensin on ollut poliittinen strategian luonti ja sitä seuraavana vaiheena valmiiksi tuotettu strategia, josta

viranhaltijatyönä on tehty toimeenpano-ohjelmat. Varsinainen toimeenpano on toteutettu toimintaohjelmien kautta hankepohjaisesti sekä sopimusohjauksella asiakasrajapintaan jalkauttamalla. Malli on Hämeenlinnassa koettu varsin toimivaksi, vaikka pieniä kehitysajatuksia malliin haastatteluissa nousikin. Näistä yleisimpiä olivat alhaalta ylöspäin suuntautuvan strategian mallin käyttöönottoajatukset, joiden mukaan strategiaa luotaisiin tekemällä ja tarkasteltaisiin enemmän jälkikäteen sitä, mihin tekeminen on organisaatiota viemässä (vrt. Whittington 1993). Käytännössä luodun strategiamallin vahvuudet tunnistetaan, sillä sen kautta saataisiin tuotua lisää asiakasrajapinnan käytännön näkökulmaa strategian tietoon eikä toisaalta toimeenpanoon tarvitsisi luoda niin kovia odotuksia, kun strategiaan olisi jo valmiiksi sitouduttu. Hämeenlinnassa on strategian toimeenpanon suhteen pitkälti luotettu siihen, että hyvin tehty kaupungin tyyliin ja tulevaisuuteen sopiva strategia jalkauttaa itse itsensä hankkeiden, päätösten ja sopimusten kautta.

Hämeenlinna on matkalla kohti uutta ja tuntematonta. Sosiaali- ja terveysalueiden muutos sekä maakuntamallin käyttöönotto tulevat muokkaamaan koko Hämeenlinnan toimintaa. Kaupungin alta poistuu useita toimialoja, jotka ovat perinteisesti olleet strategisen ohjauksen alla. Toisaalta myös jo pitkään käytössä ollut tilaaja-tuottajamalli poistuu, ja sen korvaa toimialakohtainen organisaatorakenne. Palveluita tuottavat jatkossa kaupungin omat yksiköt, minkä lisäksi palveluita voidaan halutessa hankkia myös kilpailuttamalla kolmansien osapuolten tarjoamia palveluita. Tämä itsessään poistaa monesti aineistossakin nousseen haasteen siitä, kuinka pitkä ja haastava on matka strategiasta toimintaohjelmien kautta toimintasuunnitelmaan ja palvelusuunnitelmiin sekä niiden kautta palvelusopimuksiin. Tulevaisuuden suunnittelu aloitettiin monihallinnollisissa työryhmissä, joissa haluttiin hyödyntää organisaatiossa olevaa osaamista. Ensimmäisenä muotoutui uusi visio ja seuraavaksi uusi organisaatiomalli. Mihin suuntaan strategia- ja toimeenpanoprosessi kulkevat tulevaisuudessa? Miten kokeilukulttuurilta avoin Hämeenlinna oppii hyödyntämään digitaalisuutta osallistaessaan kaupungin työntekijöitä strategian tietotaidon lähteenä?

## LÄHTEET

Aaltonen, P., Ikävalko, H. (2002.) Implementing strategies succesfully. Integrated Manufacturing Systems. Vol 13. Iss 6. 415-418. Viitattu 7.6.2016. Luettavissa:

<http://dx.doi.org/10.1108/09576060210436669>

Aaltonen, P., Ikävalko, H., Mantere, S., Teikari, M., Ventä, H. & Währn, H. (2001). Tiellä strategiasta toimintaan. Tutkimus strategian toimeenpanosta 12 suomalaisessa organisaatiossa. Teknillinen korkeakoulu. Tuotantotalouden osasto. Työpsykologian ja johtamisen laboratorio. STRADA- projekti. Helsinki: Yliopistopaino.

Anttila, M., Rousu, S., Kinnunen, P. & Vuohijärvi, P. (2005.) Onko meillä mahdollisuutta kehittää toisin? Kokemuksia ja arviointia kehittämistyön poluilta. Tapaus Harava 2000-2004. Suomen Kuntaliitto. Ke-rava: Savion kirjapaino Oy. Viitattu 2.6.2016. Luettavissa: [https://www.innokyla.fi/documents/67330/68710/onko\\_meilla\\_mahdollisuutta.pdf](https://www.innokyla.fi/documents/67330/68710/onko_meilla_mahdollisuutta.pdf)

Allio M. (2005). A short, practical guide to implementing strategy. Journal of Business Strategy. Vol. 26 Iss: 4, pp.12 – 21.

Ansoff, I. (1991.) Critique of Henry Mintzberg's "The Design school: Reconsiderin the Basic Premises of Strategic Management. Strategic Management Journal. Vol 12, 449-461. United States International University San Diego.

Balogun, J Jacobs, C., Jarzabkowski, P., Mantere, S. & Vaara, E. (2014). Placing strategy discourse in context: Sociomateriality, sensemaking and power. Journal of Management Studies, 51 (2), 175–201.

Bamberg, J., Jokinen, P. & Laine, M. (2007). Tapaustutkimuksen taito. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.

Cothran, H. & Clouser, R. (2009). Strategic Planning for Communities, Non-profit organizations and Public Agencies. University Of Florida. IFAS Extension. Luettavissa:

Dess, G., Markoczy, L. & Shi, W. Syyskuu (2009). The Role of Middle Management in the Strategy Process: Group Affiliation, Structural Holes, and Tertius Iungens. *Journal Of Management*.

Einola, S. & Kohtamäki, M. (2015.) Osallistava strategiaprosessi kunnassa. Vaasan Yliopisto. Luettavissa: [https://www.vaasa.fi/sites/default/files/osallistava\\_strategia\\_kunnassa\\_loppuraportti.pdf](https://www.vaasa.fi/sites/default/files/osallistava_strategia_kunnassa_loppuraportti.pdf)

Epstein, M. & Manzoni, J-F. (1998). Implementing corporate strategy: From Tableaux de Bord to balanced scorecards. *European Management Journal*. Volume 16. Issue 2. Huhtikuu, 1998.

Eskola, J. & Suoranta, J. (2000.) Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Vastapaino.

Farjoun, M. (2002.) Towards an organic perspective on strategy. *Strategic Management Journal*. 23:561-594.

Gilson, C., Dunleavy, P. & Tinkler J. (2009). Organizational learning in government sector organizations: literature review. LSE Public Policy Group, London School of Economics and Political Science, London, UK. Luettavissa: [http://eprints.lse.ac.uk/59228/1/Gilson\\_Dunleavy\\_Tinkler\\_Organizational-learning-in-government-sector-organizations\\_2009.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/59228/1/Gilson_Dunleavy_Tinkler_Organizational-learning-in-government-sector-organizations_2009.pdf)

Golsorkhi, D., Rouleau, L., & Seidl, D., & Vaara, E. (2010). Introduction: What is Strategy as Practice? *Cambridge Handbook of Strategy as Practice*, 2nd edition. Cambridge: Cambridge University Press. Luettavissa: [http://www.academia.edu/20159051/Golsorkhi\\_D.\\_Rouleau\\_L.\\_Seidl\\_D.\\_and\\_Vaara\\_E.\\_2015.\\_What\\_is\\_Strategy-as-Practice\\_In\\_D.\\_Golsorkhi\\_L.\\_Rouleau\\_D.\\_Seidl\\_and\\_E.\\_Vaara\\_eds.\\_Cambridge\\_Handbook\\_of\\_Strategy\\_as\\_Practice\\_2nd\\_edition.\\_Cambridge\\_University\\_Press\\_Cambridge](http://www.academia.edu/20159051/Golsorkhi_D._Rouleau_L._Seidl_D._and_Vaara_E._2015._What_is_Strategy-as-Practice_In_D._Golsorkhi_L._Rouleau_D._Seidl_and_E._Vaara_eds._Cambridge_Handbook_of_Strategy_as_Practice_2nd_edition._Cambridge_University_Press_Cambridge)

Hallintolaki. 28§. 27.4.2007/519.

Haveri, A., Majoinen, K. & Jäntti, A. (2009). Haastava kuntajohtaminen. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Helin, H. & Möttönen, S. (2012). Kohti aurinkoista tulevaisuutta. Suurten kaupunkien strategiat. Tutkimuskatsauksia. Helsingin Kaupungin Tietokeskus. Luettavissa: [http://www.hel.fi/hel2/tietokeskus/julkaisut/pdf/12\\_03\\_21\\_Tutkkats\\_2\\_Helin.pdf](http://www.hel.fi/hel2/tietokeskus/julkaisut/pdf/12_03_21_Tutkkats_2_Helin.pdf)

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2004). Tutki ja kirjoita. Helsinki: Tammi.

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2001). Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Helsinki University Press.

Houni, M., Nupponen, M. & Pakarinen, K. (2002). Kuntien strategiatyön avaimet. Praksis nro 5. Suomen Kuntaliitto. Helsinki: Kuntatalon paino.

Huhtinen, A-M., Koltola, E., Westing, J. & Huhtinen A-M. (2010.) Strategia käytäntönä. Johdatus jalkautuksen tutkimukseen. Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos. Maanpuolustuskorkeakoulu. Julkaisusarja 3/2010. Viitattu 9.6.2016. Luettavissa: [https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/74163/koltola-wetling-huhtinen-strategia\\_kaytantona.pdf?sequence=1](https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/74163/koltola-wetling-huhtinen-strategia_kaytantona.pdf?sequence=1)

Hyrkäs, E. (2009). Osaamisen johtaminen Suomen kunnissa. Acta Universitatis. Lappeenrantaensis 338. Luettavissa: <http://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/43678/isbn9789522147172.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Hämeenlinna. (2017)a. Strategia ja kehittäminen. Luettavissa: <http://www.hameenlinna.fi/Paatöksenteko-ja-talous/Strategia/>

Hämeenlinna. (2017)b. Historia. Luettavissa: <http://www.hameenlinna.fi/Kaupunki-info/Historia/>

Hämeenlinna. (2017)c. Hämeenlinna 1.6.2017. Luettavissa: <http://www.hameenlinna.fi/Paatöksenteko-ja-talous/Hameenlinna2018/>

Hämeenlinna. (2017)d. Päätöksenteko ja Talous. Luettavissa: <http://www.hameenlinna.fi/Paatöksenteko-ja-talous/>

Hämäläinen, V., Karkulehto, K., Sipponen, J. & Suominen K. (2009). Esimies strategiavaikuttajaksi. Helsinki: WSOYpro Oy.

Ikävalko, H. (2005). Strategy process in practice. Practices and logics of action of middle managers in strategy implementation. Doctoral Dissertation Series 2005/1. Helsinki University of Technology Laboratory of Work Psychology and Leadership. Espoo: Monikko Oy. Luettavissa: <http://lib.tkk.fi/Diss/2005/isbn9512273721/isbn9512273721.pdf>

Jarzabkowski, P. (2005.) Strategy as Practice: An Activity-Based Approach. London, UK: Sage.

Jarzabkowski, P. & Kaplan, S. Strategy tools-in-use: A framework for understanding “technologies of rationality” in practice. Volume 36. Issue 4. Strategic Management Journal.

Janssen J. (2001) Implementing a strategy successfully. Measuring Business Excellence. Vol. 5 Iss 4 pp. 4-6.

Jooste, C. & Fourie, B. (2009). The role of strategic leadership in effective strategy implementation: Perceptions of South African strategic leaders. Southern African Business Review. Luettavissa: <https://www.ajol.info/index.php/sabr/article/view/76341/66799>

Jäntti, A. & Pekola-Sjöblom, M. (2008). Kuntademokratian ja –johtamisen tila valtuustokaudella 2005-2008. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Jäntti, K. & Majoinen, K. Kuntajohtaminen 2015 –suunta, sisältö ja välineet. 2008. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Suomen Kuntaliitto. Luettavissa: <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/tuke/johtaminen/kunnanjakaupunginjohtajat/kunnanjohtajienkehittaminen/Documents/Kuntajohtaminen%202015.pdf>

Järvinen, A. & Järvinen, P. (2000). Tutkimustyön metodeista. Tampere: Opinpajan kirja.

Järäinen, J. (2012). Rajavartiolaitoksen strategian implementointi. Tutkielma. Johtaminen. Rajavartiolinja. Maanpuolustuskorkeakoulu. Luettavissa: [http://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/77256/E4167\\_JäräinenJT\\_EUK64.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/77256/E4167_JäräinenJT_EUK64.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Kamensky, M. (2006). Strateginen johtaminen. Helsinki: Talentum Media.



Kamensky, M. (2000). Strateginen johtaminen Suomessa eilen, tänään, huomenna (1970-2010). Liiketaloudellinen Aikakausikirja. 1/2000. Luettavissa: [http://lta.hse.fi/2000/1/lta\\_2000\\_01\\_d7.pdf](http://lta.hse.fi/2000/1/lta_2000_01_d7.pdf)

Kaplan, R. (2006) How to implement a new strategy without disrupting your organization. Strategic Direction, Vol. 22 Iss: 8.

Kaplan, R. & Norton, D. (2002). Strategialähtöinen organisaatio. Tehokkaan strategiaprosessin toteutus. Jyväskylä: Talentum Media Oy.

Karlöf, B. (2004). Strategian rakentaminen. Sisältö ja välineet. Helsinki: Edita Prima Oy.

Karhunen, M. (2009) Luottamus yhteistyön perustana. Teoksessa A. Haveri, K. Majoinen & A. Jäntti (toim.): Haastava kuntajohtaminen. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Kinnunen, M. (2010.) Virheistä oppimisen esteet ja mahdollistajat organisaatiossa. Liiketaloustiede. Johtaminen & Organisaatio. Acta Wasaensia no 230. Luettavissa: [http://www.uva.fi/materiaali/pdf/isbn\\_978-952-476-323-3.pdf](http://www.uva.fi/materiaali/pdf/isbn_978-952-476-323-3.pdf)

Kirjavainen, P. & Laakso-Manninen, R. (2003). Strategisen osaamisen johtaminen. Helsinki: Edita.

Kohtamäki, M., Kraus, S., Mäkelä, M. & Rönkkö, M. (2012.) The role of personnel commitment to strategy implementation and organizational learning within the relationship between strategic planning and company performance. International Journal of Entrepreneurial Behavior & Research. Vol 18. Iss 2. 159-178. Viitattu 7.6.2016. Luettavissa: <http://dx.doi.org/10.1108/13552551211204201>

Kuntalaki. 17.3.1995/365.

Kuntalaki. 52§. (5.12.2003/1034).

Kuntalaki. 80§. (01.05.2015/410).

Laine, P-M. (2010) Toimijuus strategiakäytännöissä: diskurssi- ja käytäntöteoreettisia avauksia. Turun kauppakorkeakoulun julkaisuja A-1:2010: Turku.

Lankinen, P., Miettinen, A. & Sipola, V. 2004. Kehitä osaamista – hyödynnä kokemusta. Hämeenlinna: Talentum Media Oy.

Leväsvirta, L. (1999) Kuntien hallinto muuttuvassa toimintaympäriissä. Kunnallisten luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden roolit sekä niiden yhteensopivuus toimintaympäristön kanssa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

MacIntosh, R. (2010) Strategy, strategists and fantasy: a dialogic constructionist perspective. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*. Vol. 24 Iss 1 pp. 15 – 37.

Malmi & Peltola & Toivanen. (2006) *Balanced Scorecard*. Alma Talent.

Mantere, S., Aaltonen, P., Ikävalko, H., Härmäläinen, V. & Teikari, V. (2006). *Organisaation strategian toteuttaminen. Suunnitelmista käytäntöön*. Kauppakamarisarja. Helsinki: Edita Prisma Oy.

Mantere, S., Suominen, K. & Vaara, E. (2011.) *Toisinajattelua strategisesta johtamisesta*. Helsinki: Wsoypro.

Mantere, S & Vaara, E. (2008) On the problem of participation in strategy: A critical discursive perspective. *Organization Science*. 19(2). 341-358.

Markey, S., Halseth, G. & Manson D. (2008) Closing the implementation gap: a framework for incorporating the context of place in economic development planning. *Local Environment*. Vol. 13, No.4, 337-351.

Maury M. (2016) Harva työntekijä ymmärtää työpaikkansa strategiaa. *Uutinen*. Luettavissa: <http://www.uva.fi/fi/news/maury/>

Minzberg, H. (1994). The Fall and Rise of Strategic Planning. *Harvard Business Review*. January-February issue.

Mintzberg, H. (1990). The Design School: Reconsidering the Basic Premises of Strategic Management. *Strategic Management Journal*, Vol. 11, No. 3, 171-195.

Mustakangas, E & Vihinen, H. (2009.) Maaseutu kuntien strategisessa kehittämisessä. *Maaseudun uusi aika* 1/2009.

Mustonen M. (2009). Strategiaviestinnän vastaanottokäytännöt : henkilöstö strategiaviestinnän yleisönä. *Markkinointi. Acta Universitatis oeconomicae Helsingiensis. A*, 353. Luettavissa: <https://aalto-doc.aalto.fi/handle/123456789/11533>

Niemelä, M., Pirker, A. & Westerlund, J. (2008). Strategiasta tuloksiin - tehokas johtamisjärjestelmä. *Sano-maPro*.

Näsi, J. & Aunola, M. (2005.) Strategisen johtamisen teoria ja käytäntö. Tampere: Tammer-Paino Oy.

Oikarinen, T. (2008). Organisatorinen oppiminen. Tapaustutkimus oppimisprosessien jännitteistä teollisuusyrityksessä. *Acta Universitatis Lappeenrantaensis* 299. Luettavissa: <https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/36049/isbn9789522145314.pdf>

Oiva, A. (2007). Strategiakeskeinen kyvykkyyden johtaminen ja organisaation strateginen valmius. Kahden johtamismallin testaus. Oulun Yliopiston teknillinen tiedekunta. Tuotantotalouden osasto. Akateeminen väitöskirja. Oulu: Oulu University Press.

Okumus, F. (2003). A framework to implement strategies in organizations. *Management Decision*, Vol. 41 Iss 9 pp. 871 – 882.

Ollila, S. (2006.) Osaamisen strategisen johtamisen hallinta sosiaali- ja terveysalan julkisissa ja yksityisissä palveluorganisaatioissa. Johtamisosaamisen ulottuvuudet työnohjauksellisena näkökulmana. Nro 156. Sosiaali ja terveyshallinto 1. *Acta Wasaensia*. Luettavissa: [http://www.uva.fi/materiaali/pdf/isbn\\_952-476-129-7.pdf](http://www.uva.fi/materiaali/pdf/isbn_952-476-129-7.pdf)

Pauni, M. (2012.) Kuntakonsernin strateginen ja poliittinen johtaminen. Kuntien konsernijohtamisen asiantuntijaryhmän kehittämisaloite. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Pauni, M. (2013). Elävän kuntastrategian kulmakivet. USO2. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Pedler, M., Burgoyne, J. & Boydell, T. (1991) The Learning company. A Strategy for Sustainable Development. McGraw-Hill Professional.

Piipponen, S-L. (2014.) Kuntien luottamushenkilöiden palkkiot ja korvaukset vuonna 2013. Uutta kun-  
nista. Kuntaliiton julkaisusarja. Nro 1/2014. Luettavissa: <http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/media/tiedotteet/2014/03/palkkiot/Luottamushenkilöiden%20palkkiot%20raportti.pdf> (5.4.2016.)

Pitkäranta, A. (2010). Laadullisen tutkimuksen tekijälle. Työkirja. Satakunnan Ammattikorkeakoulu. Luet-  
tavissa: [http://www.samk.fi/download/13153\\_Laadullisen\\_tutkimuksen\\_tyokirja\\_APitkaranta.pdf](http://www.samk.fi/download/13153_Laadullisen_tutkimuksen_tyokirja_APitkaranta.pdf)

Rannisto, P-H. (2005). Kunnan strateginen johtaminen: tutkimus Seinäjoen naapurikuntien strategiapro-  
sessien ominaispiirteistä ja kunnanjohtajista strategisina johtajina. Akateeminen väitöskirja, Tampereen  
yliopisto.

Ruoraniemi, R. (2011) Miten strategia kiteytetään 90 minuuttiin? Tutkimus kehi-  
tyskeskusteluista. Acta  
Universitatis Tamperensis 1588. Tampereen yli-  
opisto, Tampere.

Räsänen, H. (2003.) Strateginen osaaminen puolustushallinnossa. Maanpuolustuskorkeakoulu. Johtamisen  
laitos. Julkaisusarja 2. Artikkelikokoelmat Nro 10. Helsinki: Edita Prima Oy.

Salminen, J (2008): 7 Askelta strategiasta tuloksiin. Helsinki: Gummerus Kirjapaino

Santalainen, T. & Huttunen, P. (1993). Strateginen johtaminen julkisessa hallinnossa. Jyväskylä: Gumme-  
rus Kirjapaino Oy.

Santalainen, T. (2009). Strateginen ajattelu ja toiminta. Helsinki: Talentum.

Senge, P. M. (2006). The fifth discipline: The art and practice of the learning organization. New York:  
Doubleday/Currency.

Sihvonen, M. (2006). Neuvottelujen kautta toimeenpanoon. Sopimusohjauksen implementaatio erikoissairaanhoidossa. Akateeminen väitöskirja. Tampereen Yliopisto.

Silvennoinen, M. & Kauppinen, R. (2006.) Onnistu alaisena. Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Sotarauta, M. & Laakso, T. (2000). Muutoksen johtaminen ja luova jännite. Tutkimus Kainuun kehittämistoiminnasta. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Sotarauta, M. (1996). Ohjelmallinen aluepolitiikka ja alueelliset strategiat: Klassinen suunnittelukone vai kommunikatiivinen prosessi. Sente. Alueellisen johtamisen tutkimusyksikkö. Seinäjoki. Aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos. Tampereen Yliopisto.

Speculand, R. (2014). Bridging the strategy implementation skills gap. Strategic Direction. Vol. 30 Iss 1 pp. 29 – 30. Luettavissa:  
<http://dx.doi.org/10.1108/SD-12-2013-0093>

Stenvall, J. & Virtanen, P. (2010). Julkinen Johtaminen. Helsinki: Tietosanoma Oy.

Stenvall, J. & Virtanen, P. (2007). Muutosta johtamassa. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Sundqvist, S. (2002). Kunnallisen henkilöjohtamisen käsikirja. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Suominen, K. 2009. Consuming strategy – The art and practice of managers' everyday strategy usage. Doctoral Dissertation Series 2009/14. Espoo: Helsinki University of Technology.

Suominen, K., Karkulehto, K., Sipponen, J. & Hämäläinen, V. (2012.) Esimies strategiavaikuttajaksi. Helsinki: WSOYpro Oy.

Sydänmaanlakka, P. (2004). Älykäs johtajuus. Talentum Oyj.

Sydänmaanlakka, P. (2012). Älykäs johtaminen 7.0. Miten kasvaa viisaaksi johtajaksi? Helsinki: Talentum.

Terho, S. (2009). Strategian jäljillä. Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos. Helsinki: Edita Prima.

Toivonen, M., Ramstedt-Sen, T. & Anttiroiko, A-V. (2011.) Prosessien kehittäminen kuntien teknisellä sektorilla. KUPERA-hankkeen raportti. Johtamiskorkeakoulu. Tampereen Yliopisto. Tampere. Luettavissa: <http://ekstranet.kuntatekniikka.fi/toimijat/kehto/KuperaTyoPaketit/OperointiInnovaatiot/Documents/Untitled%20attachment%2000037.pdf>

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2009). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Tuomi, L. & Sumkin, T. (2010). Strategia arjessa. Alma Talent.

Valtiovarainministeriö. Luonnos hallituksen esitykseksi. Kunta-asiat. Luettu 13.10.2014. Luettavissa: [http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/03\\_muut\\_asiakirjat/20140508Lausun/01\\_HE\\_kuntalaki.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20140508Lausun/01_HE_kuntalaki.pdf)

Viitala, R. 2005. Johda osaamista. Keuruu: Otava

Viitala, R. 2007. Henkilöstöjohtaminen Strateginen kilpailutekijä. Helsinki: Edita Prima Oy.

Vilkki, B. (2009): Strategiat hallinnan välineenä. Vesiensuojelun ohjaus ja toimeenpano case Kyrönjoessa. Vaasan yliopisto. Vaasa

Whittington, R. (2006). Completing the practice turn in strategy research. United Kingdom: Saïd Business School. University of Oxford.

Whittington, R. (2003). The Work of Strategizing and Organizing: For a Practice Perspective. Strategic Organization, Vol. 1, No. 1, 117-125.

Whittington, R. (1996) Strategy as Practice. Long Range Planning 29 (5) 731-735.

Whittington, R. (1993). What is strategy and does it matter? London: Thomson Business Press.

## LIITE 1. Teemahaastattelun runko

### Teema 1: Strategia

- Yleistä strategiasta: strategia, vaikutukset, oma rooli?
- Miten Hämeenlinnan nykyinen strategia on rakennettu?
- Kuvaile kokonaisuutena Hämeenlinnan strategiaprosessia?
- Minkälainen on Hämeenlinnan strategian rakenne ja miten siihen päädyttiin?
- Mikä on poliittisen johdon rooli strategiatyössä yleisesti, ei vain strategian luomisvaiheessa?
- Miten nykyisen strategian avulla Hämeenlinna pystyy vastaamaan jatkuviin muutoksiin?
- Mikä on strategian ja toimintaohjelmien suhde?
  - o Miten toimintaohjelmat on rakentuneet?
  - o Kenen vastuulla on ollut toimintaohjelmien luominen?
- Mitä työkaluja strategian tukemiseksi on kehitetty/käytetty?
- Miten strategia vaikuttaa päivittäiseen toimintaan? / Onko strategia läsnä päivittäisessä toiminnassa?
- Miten strategia näkyy palvelusopimuksissa?
- Miten strategia on viestitty henkilöstölle? Muistatko, että uuden strategian tullessa sitä olisi viestitty?

### Teema 2: Toimeenpano

- Yleistä toimeenpanosta: suunnittelu, toimeenpanon työvälineet ja toimenpiteet, toimeenpanossa onnistuminen, jalkauttamisen merkitys
- Minkälainen on Hämeenlinnan nykyisen strategian toimeenpano/jalkauttaminen?
  - o Kuvaile toimeenpanoa kaupungin tasolla prosessina?
  - o Mikä on poliittisen johdon ja/tai luottamushenkilöiden rooli toimeenpanon vaiheessa?
- Miten toimeenpano on jalkautettu organisaation johdolta alaspäin?
- Mitä työvälineitä toimeenpanon tukena on käytetty? (tulokortit, strategiakartat, tavoiteasettelut)
- Miten strategian toteuttamista seurataan tai mitataan?
- Mitä muutoksia olet huomannut tapahtuneen suunnitellun strategian ja toimeenpantavan strategian osalta?
- Minkälainen strategia mielestäsi tukisi parhaiten toimeenpanon onnistumista?
- Millainen toimeenpano prosessi vaadittaisiin, jotta strategia varmasti jalkautuu koko kaupungin toimintaan?
- Mitä tekisit nyt erilailla strategian toimeenpanon osalta?
- Tukeeko nykyinen strategia toimeenpanon onnistumista?
- Miten jatkossa tulisi kehittää strategian laadintaa tai strategian vuositavoitteiden asettamista (toimeenpanon kannalta)?
- Mitä uusia toimintatapoja strategia toi tullessaan?
- Miten esim omassa tai yksikön työntekijöiden tavoitteissa/ kehityssuunnitelmissa näkyy strategiasta nostettuja tavoitteita?

### Teema 3: Kehittyminen / Oppiminen

- Yleistä kehitymisestä: vanhan strategian vaikutus, oma rooli aikaisemmissa prosesseissa,
- Milloin Hämeenlinnassa on tehty edellinen strategia?
  - o Muuttuiko jotain oman yksikön toiminnassa selkeästi uuden strategian ja uusien toimintaohjelmien voimaan tullessa?
- Minkälainen oli edellisen strategian toimeenpano?
  - o Jos vertaat edellisen toimeenpanoa nykyiseen niin mitkä ovat suurimmat erot niissä?
  - o Minkälainen oli sen toimeenpanoprosessi? Ketä siihen osallistui? Kenen vastuulla? Miten yksiköt toimeenpanivat edellistä strategiaa?
- Miten paljon voit ajatella Hämeenlinnan käyttäneen hyväksi vanhan strategian, strategiaprosessin ja toimeenpanon kokemuksia nykyisen strategian suhteen?
  - o Kuinka paljon vanha strategia näkyy läpi nykyisessä?
  - o Minkälaisia käytännön muutoksia on tapahtunut strategioiden välillä?

#### **Teema 4: Johtaminen**

- Yleistä johtamisesta: strateginen johtaminen, organisaation johtaminen,
  - o Mikä on merkityksellistä strategian johtamisessa?
  - o Millä organisaation tasolla tapahtuu strategian johtaminen ja strateginen johtaminen?
- Mikä on sinun mielestä johtamisen merkitys strategian onnistumisen ja toimeenpanon onnistumisen osalta?
- Miten strategian johtaminen on toteutettu Hämeenlinnassa?
- Miten strategiaa johdetaan?
  - o Kuka johtaa kaupungin tasolla?
  - o Kenen vastuulla strateginen johtaminen on kaupungin tasolla?
  - o Miten yksiköissä strateginen johtaminen on toteutettu?
- Minkälainen merkitys johtamisella ja johtajalla on strategian suhteen?
  - o Jos johtaja tukee strategiaa niin johtaako hän yksikön toimintaa strategian mukaisesti?
  - o Mikä on ylemmän johdon ja keskijohdon rooli strategian johtamisessa ja toimeenpanossa?
- Mitkä ovat strategisen johtamisen esteet/haasteet Hämeenlinnassa?
- Kuinka paljon toimitaan strategian vastaisesti ja miten siihen suhtaudutaan johdon toimesta?
  - o Mistä tällainen toiminta voisi johtua?
  - o Miten nykyinen strategia tukee äkillisiin muutoksiin valmistumista?

#### **Teema 5: Henkilöstö & Osallistuminen**

- Yleistä henkilöstö ja osallistuminen: roolit, päivittäinen työ, osallistuminen
- Ketkä osallistuivat strategiaprosessiin?
  - o Miten alemmat organisaatiotasot eli työntekijät osallistuivat prosessiin?
  - o Kuinka paljon strategiaan tuli alhaalta ylöspäin vaikutuksia eli ns. asiakasrajapinnasta nousseista huomioita?
- Miten strategian ajateltiin vaikuttavan yksittäisen henkilön työtehtäviin?
  - o Miten strategiaan on suhtauduttu ”luomisportaan” ulkopuolella?



- Minkälaiset toimintasuunnitelmat yksiköt tekevät strategian perusteella? Vai tekevätkö?
- Missä tilanteissa henkilöstön kanssa keskustellaan strategiasta tai tavoitteitten täyttämisestä? (kehityskeskustelut, strategiapalaverit)
- Onko henkilöstö perehdytetty strategian mukaiseen työskentelyyn?
  - Miten yksiköiden johto / keskijohto on koulutettu tai pitäisi kouluttaa viestimään ja johtamaan strategiaa?
- Miten henkilöstölle on koulutettu strategia?
- Miten strategiaa on yritetty siirtää käytäntöön työntekijöiden näkökulmasta?
- Miten henkilöstö osallistuu strategian toimeenpanoon ja valmisteluun?
  - Miten osallistaminen tukee strategian implementaation onnistumista?
  - Miten henkilöstä huomioidaan strategiaprosessissa?
  - Onko prosessi puhtaasti hallinnollinen?
  - Mitä hyötyä henkilöstölle on strategiasta?